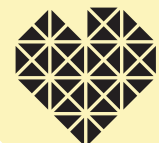




# Julkinen toiminta murroksessa

Tampereen ja Vaasan yliopistojen hallintotieteiden  
valintakoeteos 2021

HELKA KALLIOMÄKI | ILARI KARPPI | NIINA MÄNTYLÄ (TOIM.)



**Julkaisija**

Vaasan yliopisto

**Toimittajat**

Helka Kalliomäki, Ilari Karppi & Niina Mäntylä

Taitto: Mikko Karhu

**Julkaisupäivämäärä**

Huhtikuu 2021

**Julkaisun tyyppi**

Valintakoeteos

**Julkaisusarjan nimi, osan numero**

Vaasan yliopiston raportteja, 24

**Yhteystiedot**

Vaasan yliopisto

Johtamisen akateeminen yksikkö

PL 700

65101 Vaasa

**ISBN**

978-952-476-958-7 (verkkoaineisto)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-958-7>

**ISSN**

2489-2580 (Vaasan yliopiston raportteja 24, verkkoaineisto)

**Sivumäärä**

145

**Kieli**

Suomi ja englanti

**Julkaisun nimike**

Julkinen toiminta murroksessa: Tampereen ja Vaasan yliopistojen hallintotieteiden valintakoeteos 2021

**Tiivistelmä**

Tampereen ja Vaasan yliopistojen hallintotieteiden yhteisessä valintakoeteoksessa esitellään ajankohtaisia hallintotieteellisen tutkimuksen näkökulmia aikamme yhteiskunnallisiin ilmiöihin kiinnittyen. Samalla teos toimii näyteikkunana hallintotieteiden opetukseen ja tutkimukseen Tampereen ja Vaasan yliopistoissa. Teoksen tavoitteena on tutustuttaa lukijansa hallintotieteellisen tutkimuksen moninäkökulmaiseen kenttään. Johdantoartikkelissa esitellään lyhyesti hallintotieteiden opintosuuntia Tampereen ja Vaasan yliopistoissa.

**Asiasanat**

Julkinen hallinto, johtaminen, oikeusvaltio, vastuullisuus, hyvinvointi, aluekehitys

**Kannen kuva**

People photo created by jcomp - [www.freepik.com](http://www.freepik.com)

## Sisällysluettelo

1	JOHDANTO: HALLINTOTIETEET TAMPEREEN JA VAASAN YLIOPISTOISSA.....	1
	<i>Helka Kalliomäki, Ilari Karppi, Niina Mäntylä, Timo Keski-Petäjä, Elias Pekkola &amp; Kirsi Lehto</i>	
1.1	Hallintotieteet Tampereella.....	2
1.2	Hallintotieteet Vaasassa.....	4
1.3	Teoksen artikkeleista.....	6
2	EUROOPPALAISEN OIKEUSVALTION KEHITYS, NYKYTILA JA TULEVAISUUS .....	8
	<i>Siina Raskulla</i>	
2.1	Johdanto .....	8
2.2	Oikeusvaltioperiaatteiden kehittyminen .....	9
2.3	Oikeusvaltion monet kasvot.....	10
2.4	Suomalainen oikeusvaltio: Kärjäkiviltä perustuslakivaliokuntaan.....	11
2.5	Eurooppalainen oikeusvaltiokriisi .....	14
2.6	Ratkaisuja oikeusvaltiokriisiin? .....	15
2.7	Oikeusvaltion tulevaisuus Euroopassa ja Suomessa .....	16
	Lähteet.....	17
3	PUBLIC MANAGEMENT AND ETHICS .....	20
	<i>Christoph Demmke</i>	
3.1	Introduction .....	20
3.2	What is public service ethics? Ethics in theory and practice ...	20
3.3	The importance of organizational justice in practice.....	21
3.4	The link between public administration (reform) and ethics ...	23
3.5	What is ethics management in the public sector?.....	27
3.6	Challenges in the field.....	28
3.7	Conclusions.....	29
	References .....	30
4	JULKISEN TOIMINNAN LUONNE JA SEN UUDISTAMISEN TAVAT .....	34
	<i>Jan-Erik Johanson, Johanna Liljeroos-Cork, Jari Stenvall, Elias Pekkola &amp; Paula Rossi</i>	
4.1	Julkisen toiminnan luonne .....	35
4.1.1	Valtio ja julkinen valta.....	35
4.1.2	Valtion tehtäviä.....	35
4.1.3	Politiikka- ja palvelutehtävät.....	36
4.1.4	Turvallisuus-, hyvinvointi-, sivistys- ja demokratiatehtävät.....	36
4.1.5	Julkisen intressin käsite .....	37
4.2	Julkisen toiminnan uudistamisesta.....	38
4.2.1	Byrokratia luo hallinnon pohjan.....	38
4.2.2	Hallinnon uudistamisen trendejä.....	39
4.2.3	Uusi julkishallinto (NPA).....	40
4.2.4	Uusi julkisjohtaminen (NPM).....	41
4.2.5	Julkisen arvon johtaminen (PVM) .....	42
4.2.6	Uusi julkinen palvelu (NPS).....	43

4.2.7	Uusi julkinen hallinta (NPG).....	43
4.3	Reformien myötä kohti hybridistä hallintoa.....	44
4.4	Lopuksi .....	45
	Lähteet.....	46
5	VIRKAVASTUU KANSALAISTEN LUOTTAMUSTA TURVAAMASSA.....	49
	<i>Ville Karjalainen, Nora Korhonen, Niina Mäntylä &amp; Joonas Widlund</i>	
5.1	Julkishallinto, julkinen valta ja virkavastuu.....	49
5.1.1	Virkavastuun oikeudellinen perusta.....	50
5.2	Virkavastuun muodot .....	52
5.2.1	Rikosoikeudellinen virkavastuu .....	52
5.2.2	Vahingonkorvausvastuu virkavastuun muotona.....	54
5.3	Virkavastuu hallinnollisessa menettelyssä.....	56
5.4	Virkamiehen käyttäytyminen ja luottamus viranomaistoimintaan.....	58
5.4.1	Velvoitteet virkamiehen käyttäytymiselle .....	58
5.4.2	Virkamiehen käyttäytyminen vapaa-ajalla .....	59
5.5	Lopuksi: Virkavastuun modernit haasteet luottamuksen näkökulmasta.....	60
5.5.1	Virkavastuun suhde digitalisaatioon.....	60
5.5.2	Yksityistäminen ja ulkoistaminen .....	61
5.5.3	Yhteenvedo.....	62
	Lähteet.....	62
6	TALOUDEN HALLINTA JA JOHTAMINEN JULKISESSA TOIMINNASSA ....	65
	<i>Jarmo Vakkuri, Lasse Oulasvirta, Hannu Koponen, Eija Vinnari &amp; Lotta-Maria Sinervo</i>	
6.1	Johdatus julkisen talousjohtamisen näkökulmaan .....	65
6.1.1	Julkisen talousjohtamisen osaaminen ja osaamisen työvälineet.....	66
6.2	Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä .....	68
6.2.1	Kunta paikallistaloutena.....	69
6.2.2	Governance-näkökulma kunnan talouteen .....	69
6.2.3	Kunnan taloudessa on kaksi puolta .....	70
6.2.4	Kuntien tulorakenne .....	71
6.2.5	Kuntien menorakenne .....	72
6.2.6	Kunnan toiminnan tuloksellisuus .....	72
6.3	Talouden hallinta valtioympäristössä .....	73
6.3.1	Valtion organisaatiot ja tehtävät.....	73
6.3.2	Tehtävät ja toiminnot keskushallinnon alaisuudessa .....	74
6.4	Lopuksi .....	77
	Lähteet.....	78
7	HYVINVOINNIN JOHTAMINEN .....	80
	<i>Harri Jalonen, Petri Virtanen &amp; Hanna-Kaisa Pernaa</i>	
7.1	Johdanto .....	80
7.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä hyvinvointia tuottamassa .....	81
7.3	Palveluperusteinen arvonluonti .....	82

7.4	Kansalaiset osallistujina.....	84
7.5	Hyvinvointia tuottavan palvelujärjestelmän ohjaaminen .....	85
7.6	Osallistaminen hyvinvointipalvelujen uudistamisessa.....	87
7.7	Johtopäätökset .....	89
	Lähteet.....	89
8	LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT THINKING AND ITS EVOLUTION IN FINLAND .....	93
	<i>Markku Sotarauta &amp; Andrew Beer</i>	
8.1	Introduction .....	93
8.2	Region, place and development .....	94
8.2.1	The elusive nature of region and place.....	94
8.2.2	The value-based nature of development.....	95
8.2.3	Place-based and spatially blind policy.....	96
8.3	Regional development policy in Finland .....	99
8.3.1	The point of departure for regional development policy.....	99
8.3.2	From industrialising regional policy (1966–1975) to regional policy planning (1975–1988).....	100
8.3.3	Programme-based regional development (1988-)..	101
8.3.4	Regional development priorities 2020–2023 and the constant search for organisational models for collaboration .....	102
8.4	Conclusion .....	104
	References .....	105
9	ALUEIDEN RESILIENSSI 2020-LUVUN MAAILMASSA.....	107
	<i>Ilkka Luoto, Antti Mäenpää &amp; Helka Kalliomäki</i>	
9.1	Resilienssi osana alueiden toiminta- ja kilpailukykyä.....	108
9.2	Resilienssin paikkaperustainen tarkastelu: kolme ilmiötä Pohjanmaalla.....	111
9.2.1	Ilmastonmuutos.....	112
9.2.2	Digitalisaatio.....	113
9.2.3	Eriarvoisuus .....	115
9.3	Lopuksi .....	117
	Lähteet.....	119
10	KESTÄVYYSMURROS VISIONA, POLITIIKKANA JA TOIMINTANA: ALUETIETEEN JA YMPÄRISTÖPOLITIIKAN NÄKÖKULMIA .....	122
	<i>Eeva Enne, Jouni Häkli, Pekka Jokinen, Anna-Kaisa Kuusisto, Markus Laine, Helena Leino, Nina V. Nygren, Krista Willman</i>	
10.1	Johdanto .....	122
10.2	Ilmastonmuutos ja ilmastokriisi .....	124
10.3	Kestävä kaupunki .....	128
10.4	Lopuksi .....	132
	Lähteet.....	133
11	LOPUKSI: HALLINTOTIETEELLISEN TUTKIMUKSEN JA OSAAMISEN TULEVAISUUDENNÄKYMÄ .....	136

## Kuvat ja kuviot

<b>Kuvio 1.</b>	Julkisen talousjohtamisen osa-alueet.....	66
<b>Kuvio 2.</b>	Valtiontalouden hallinnan kehät.....	76
<b>Kuvio 3.</b>	Hyvinvointipalvelujen käyttäjien osallistumisen ratasmalli.....	88
<b>Kuvio 4.</b>	Artikkelissa käytettävät keskeiset käsitteet suhteessa alueiden toiminta- ja kilpailukykyyn. ....	109

## Taulukot

<b>Taulukko 1.</b>	Hallinnon uudistamisen tapoja.....	40
<b>Table 2.</b>	A comparison of place-based and spatially blind policies.....	98

## Avaintermien käännökset

### **Christoph Demmke: Public management and ethics**

Ethics theory = etiikan teoria

Organisational justice = organisaatioiden oikeudenmukaisuusteoria

Public administration ethics = julkisen hallinnon etiikka

Public management reform and ethics = hallintoreformien etiikka

### **Markku Sotarauta & Andrew Beer: Local and regional development thinking and its evolution in Finland**

Region = alue

Place = paikka

Policy = toimintapolitiikka

Place-based policy = paikkaperustainen toimintapolitiikka

Regional development studies = aluekehitystutkimus

## Kirjoittajat

Andrew Beer	FT, dekaani, professori
Christoph Demmke	HTT, julkisjohtamisen professori
Eeva Enne	HTT, aluetieteen yliopisto-opettaja
Jouni Häkli	HT, aluetieteen professori
Harri Jalonen	FT, sosiaali- ja terveyshallintotieteen professori
Jan-Erik Johanson	VTT, hallintotieteen professori
Pekka Jokinen	VTT, ympäristöpolitiikan professori
Anni Jäntti	HT, kunta- ja aluejohtamisen tutkijatohtori
Helka Kalliomäki	FT, innovaatiopolitiikan apulaisprofessori
Ville Karjalainen	HTM, julkisoikeuden projektitutkija
Ilari Karppi	HT, dosentti, kunta- ja aluejohtamisen yliopistonlehtori
Timo Keski-Petäjä	HT, yliopistonlehtori, hallintotieteiden opintosuunta- taava
Hannu Koponen	KTM, valtiokonttorin erityisasiantuntija
Nora Korhonen	KTM, julkisoikeuden projektitutkija
Anna-Kaisa Kuusisto	HT, aluetieteen professori
Markus Laine	HT, yliopistonlehtori, Sustainable Urban Development
Kirsi Lehto	HTT, dosentti, julkisjohtamisen yliopistonlehtori
Helena Leino	HT, dosentti, ympäristöpolitiikan yliopistonlehtori
Johanna Liljeroos-Cork	HTM, hallintotieteen tutkija
Ilkka Luoto	FT, aluetieteen yliopistonlehtori
Antti Mäenpää	HTT, aluetieteen tutkijatohtori
Niina Mäntylä	HTT, OTM, julkisoikeuden apulaisprofessori
Nina V. Nygren	HT, ympäristöpolitiikan yliopistonlehtori
Lasse Oulasvirta	HT, julkisyhteisöjen laskentatoimen professori
Elias Pekkola	HT, hallintotieteen yliopistonlehtori
Hanna-Kaisa Pernaa	HT, sosiaali- ja terveyshallintotieteen tutkijatohtori
Siina Raskulla	HTM, julkisoikeuden väitöskirjatutkija
Paula Rossi	HTM, hallintotieteen yliopisto-opettaja

Lotta-Maria Sinervo	HT, julkisen talousjohtamisen yliopistonlehtori
Markku Sotarauta	HT, aluetieteen professori
Jari Stenvall	HT, hallintotieteen professori
Sanna Tuurnas	HT, julkisjohtamisen yliopistotutkija
Jarmo Vakkuri	HT, kunnallistalouden professori
Eija Vinnari	TkT, KTM, julkisen talousjohtamisen professori
Petri Virtanen	VTT, hallintotieteen professori
Joonas Widlund	HTM, julkisoikeuden tohtorikoulutettava
Krista Willman	HTM, ympäristöpolitiikan yliopisto-opettaja



# 1 JOHDANTO: HALLINTOTIETEET TAMPEREEN JA VAASAN YLIOPISTOISSA

*Helka Kalliomäki, Ilari Karppi, Niina Mäntylä, Timo Keski-Petäjä, Elias Pekkola & Kirsi Lehto*

Käsillä olevassa hallintotieteiden valintakoeteoksessa esitellään ajankohtaisia hallintotieteellisen tutkimuksen näkökulmia aikamme yhteiskunnallisiin ilmiöihin. Samalla teos toimii näyteikkunana hallintotieteiden opetukseen ja tutkimukseen Tampereen ja Vaasan yliopistoissa. Kuten teoksen artikkeleista käy ilmi, opintosuuntien edustama näkökulmien kirjo on laaja. Opintojensa aikana opiskelijat pääsevät sekä tutustumaan laajalti hallintotieteiden edustamiin tutkimussuuntauksiin että syventymään valitsemaansa opintosuuntaan.

Työelämän näkökulmasta hallintotieteelliselle osaamiselle on kysyntää: hallintotieteilijät työllistyvät hyvin. Yhteiskuntatieteellisillä tutkinnoilla, joihin hallintotieteetkin kuuluvat, on korkea työelämärelevanssi. Muun muassa laaja-alaisuutensa vuoksi ne vastaavat hyvin työelämän tarpeisiin<sup>1</sup>. Alati muuttuvassa julkisen hallinnon toimintaympäristössä, jota värittävät esimerkiksi verkottuneisuus, kansainvälisyys, kompleksisuus ja digitalisaatio, tarvitaan hallintotieteilijöiden muutososaamista. Hallintotieteiden tutkimukset antavat erityisesti eväitä haastaa vallitsevia käytäntöjä ja tulevaisuudessa entistä enemmän tarvittavaa kykyä analysoida vaikeita ja laajoja yhteiskunnallisia kysymyksiä. Teoksen kantavana teemana toimiikin julkinen toiminta murroksessa, mikä viittaa paitsi julkisen toiminnan muuttuvaan luonteeseen myös julkisten toimijoiden rooliin yhteiskunnallisten murrosten ohjaamisessa ja hallinnassa.

Esittelemme seuraavaksi lyhyesti sekä hallintotieteiden opintosuuntia Tampereen ja Vaasan yliopistoissa että teoksen artikkelit. Kokonaisuudessaan valintakoeteoksen tavoitteena on kuvata hallintotieteellisen tutkimuksen moniäänisyyttä Vaasan ja Tampereen yliopistoissa, eikä niinkään hahmottaa kokonaiskuvaa näissä tehtävästä hallintotieteellisestä tutkimuksesta. Tutkimuksen moniäänisyyteen liittyy myös se tieteellistä tutkimusta leimaava yleinen ohjenuora, jonka mukaan tutkijat ovat vastuussa artikkeleissaan esittämistä näkökulmista. Näin ollen näkökulmat eivät välttämättä vastaa teoksen toimittajien, toisten kirjoittajien saattikka tutkijoiden edustamien yliopistojen näkemyksiä. Juuri tutkimukseen perustuvien näkemystensä kautta tutkijat osallistuvat ajankohtaiseen tieteelliseen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun, ja rakentavat laadukkaan hallintotieteellisen koulutuksen perustaa.

---

<sup>1</sup> Tämä käy ilmi esimerkiksi kansallisen koulutuksen arviointikeskus KARVIN tuoreesta raportista (Seppälä ym. 2020, 76): [https://karvi.fi/app/uploads/2020/01/KARVI\\_o220.pdf](https://karvi.fi/app/uploads/2020/01/KARVI_o220.pdf)

## 1.1 Hallintotieteet Tampereella

Hallintotieteet ovat osa Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekuntaa. Yliopiston varhaisessa edeltäjässä, Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa, aloitettiin kunta-alan opetus jo lähes sata vuotta sitten. Nykymuotoinen hallintotieteiden opetus käynnistyi vuonna 1965. Hallintotieteiden kasvu nykyisiin mittoihinsa Tampereella kytkeytyy suoraan suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentumiseen 1960-luvulta lähtien. Tutkimuksessa ovatkin alusta alkaen korostuneet hallinnon rakenteet, niiden muutokset ja palveluiden tarjonta. Nyttemmin hallintotieteiden opetuksen ja tutkimuksen kohteet ovat laajentuneet esimerkiksi hallinnon ja hallinnan eurooppalaisiin ulottuvuuksiin, kestäväyyden eri näkökulmia edistävään kaupunkikehitykseen, osaamis- ja innovaatiopolitiikkaan, ihmisoikeuksiin ja alueellisten identiteettien rakentumiseen. Tampereen hallintotieteiden opintosuuntia ovat hallintotiede, julkinen talousjohtaminen, julkisoikeus, kunta- ja aluejohtaminen sekä ympäristöpolitiikka ja aluetiede.

Vuosittain yli 130 uutta hallintotieteiden opiskelijaa aloittaa opintonsa osana yhä monialaisemmaksi ja kansainvälisemmäksi kehittynyttä akateemista yhteisöämme. Laaja-alaisen tutkinto-ohjelman lisäksi johtamisen ja talouden tiedekunnassa hallintotieteen opintonsa aloittaa erillisissä suomenkielisissä ja kansainvälisissä monitieteisissä maisteriohjelmassa sekä kestävästä kaupunkikehityksen kandidaattiohjelmassa laaja joukko opiskelijoita.

Johtamisen ja talouden tiedekunnassa hallintotieteet muodostavat johtamista, päätöksentekoa ja hallintaa tutkivan ja opettavan kokonaisuuden osana laajempaa tiedeyhteisöä, yhdessä kauppatieteiden, politiikan tutkimuksen, tietojohdamisen ja tuotantotalouden kanssa. Tiedekunta on Suomen suurin ja laaja-alaisin hallintotieteiden opetuksen ja hallinnon tutkimuksen keskittymä.

Opintosuuntien rajat ovat joustavia ja opintojaksoja sekä tutkimushankkeita toteutetaan yhteistyössä. Opiskelijalle tarjotaan innovatiivisia, perinteisiä tieteenalakohtaisia näkökulmia haastavia lähestymistapoja hallinnon muuttuviin ulottuvuuksiin ja niiden tutkimiseen. Tavoitteenamme on perehdyttää opiskelijamme monipuolisesti yhteiskunnallisen hallinnan ja organisaatioiden johtamisen kysymyksiin. Tätä tavoitetta tukevat osaltaan yliopistossa tehtävän tutkimuksen vahvat sidokset hallinnon ja hallinnan käytännön kehittämistyöhön sekä kansallisesti että kunnissa ja kaupungeissa. Eri näkökulmien tuominen yhteen onkin tärkeää: hallinnon taloudelliset tai oikeudelliset perusteet ovat voimakkaassa riippuvuussuhteessa esimerkiksi ympäristö- ja ilmastokysymysten politisoitumiseen, metropolialueiden muutoksiin tai rakennemuutoksen kourissa olevien teollisuusseutujen kehitykseen.

Hallintotieteillä on suurena koulutusalan keskeinen rooli myös uuden Tampereen yliopiston profiilissa, jossa korostetaan terveyttä, tekniikkaa ja yhteiskuntaa. Hallintotieteiden tutkinto-ohjelman läpileikkaavana teemana on julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteispeli sekä näiden sektoreiden yhdyspinnoilla syntyvät uudenlaiset, usein hybridiset toimintamallit ja toimijuudet. Tämä usein nopeassa muutoksessa oleva ympäristö synnyttää tarpeen uudennaisille asiantuntijarooleille.

Edistämme opiskelijoidemme valmiuksia toimia muuttuvan yhteiskunnan luomassa ympäristössä tukemalla yksilöllisten opintopolkujen rakentamista. Niihin voidaan sovittaa esimerkiksi ulkomailla suoritettu työharjoittelu tai vaihto-opintopaketti, joka omalta osaltaan laajentaa näkemystä erilaisista ja eri ympäristöissä kohdattavista kehittämishaasteista sekä mahdollisista tavoista vastata niihin.

Tampereen yliopisto kannustaa kaikkia opiskelijoitaan kansainvälisyyteen muun muassa tarjoamalla monipuolisia kieliopintoja, vieraskielistä opetusta sekä apurahoin tuettuja mahdollisuuksia opiskeluun ja harjoitteluun ulkomailla. Tampereen yliopiston tutkinto-ohjelmiin on mahdollista sisällyttää kansainvälistymiskokonaisuus, johon kootaan ulkomailla suoritettuja opinto- tai harjoittelujaksot, kieliopinnot, Tampereen yliopiston tai muiden suomalaisten yliopistojen järjestämät vieraskieliset opintopakettit, kansainvälinen toiminta ylioppilaskunnassa sekä suomenkieliset opintosuoritukset, joissa on kansainvälisiä elementtejä.

Opiskelun monimuotoisuutta ja kansainvälisyyttä tukee yliopiston tarjoama poikkeuksellisen laaja sivuainevalikoima, jolle pohjaa antaa yliopiston asema yhtenä Suomen kolmesta suuresta yliopistosta. Seuraamme säännöllisesti hallintotieteistä valmistuneiden sijoittumista työelämään. Siksi tiedämme, että hallintotieteiden tutkinto-ohjelmasta valmistuneet opiskelijat ovat kilpailukykyisiä ja kysytyjä asiantuntijoita sekä kansallisen että kansainvälisenkin tason asiantuntija-, kehittämis-, ja johtotehtävissä. Meiltä valmistuneet työskentelevät niin julkisella, yksityisellä kuin järjestösektorillakin. Tyypillisimmin meiltä työllistytään ministeriöihin, kuntiin ja kaupunkeihin sekä erilaisiin aluekehittämisen tehtäviin samoin kuin Euroopan unionin, kansainvälisten järjestöjen sekä monille toimialoille sijoittuvien yritysten palvelukseen.

Hallintotieteissä koemme tärkeäksi osallistaa ja sitouttaa opiskelijoita vaikuttamaan opintojen suunnitteluun ja toteutukseen. Sovellamme opintopaketeilla myös työtapoja, joiden kautta opiskelijoiden tiedon rakentelu ja sisältöjen hahmottaminen tulee keskeiseksi osaksi oppimisen kokemusta. Sekä opintojen suunnittelussa että toteuttamisessa koemme tärkeäksi, että opiskelijoille syntyy kokemus oppimisen omistajuudesta ja halu jakaa oppimaansa. Tätä kautta muotoutuva asiantuntijuuden polku alkaa hahmottua opinnoissa mahdollisimman varhain ja monipuolisten vuorovaikutusten kautta.

## 1.2 Hallintotieteet Vaasassa

Hallintotieteellinen koulutus käynnistyi Vaasan yliopistossa 1980-luvun alussa. Ensimmäiset 25 hallintotieteiden opiskelijaa aloittivat opintonsa syksyllä 1983. Nykyisin hallintotieteiden kandidaattiohjelmaan otetaan vuosittain 90 uutta opiskelijaa. Vaasan hallintotieteiden opintosuuntia ovat aluetiede, julkisjohtaminen, julkisoikeus sekä sosiaali- ja terveyshallintotiede. Hallintotieteet kuuluvat Johtamisen akateemiseen yksikköön. Vaasan yliopisto on myös käynnistänyt avoimessa yliopistossa Itä-Suomen yliopiston kanssa yhteisen verkkopohjaisen oikeustiedettä ja julkisjohtamista yhdistävän julkishallinnon HTK-ohjelman, jonka moduuleita voi suorittaa etäopintoina. Lisäksi Vaasan yliopistolla on sosiaali- ja terveyshallintotieteen maisteriohjelma Helsingissä.

Hallintotieteessä ollaan kiinnostuneita paitsi ymmärtämään hallinnon toimintaa, myös kehittämään sitä. Julkisen hallinnon tehtävänä on tuottaa vakautta, turvallisuutta ja hyvinvointia kansalaisille. Toiminnan suuret linjat ja tavoitteet määritellään poliittisessa päätöksenteossa, ja sen reunaehdot määrittävät lainsäädäntö ja talouden tilanne. Julkisen ja yksityisen sektorin rajat ovat madaltuneet ja osin hämärtyneet erilaisten kumppanuuksien, sopimuksellisuuden ja hybridioorganisaatioiden myötä. Nämä teemat ovat tärkeässä roolissa hallintotieteiden tutkimuksessa ja koulutuksessa. Julkiseen toimintaan ja erityisesti julkisen vallan käyttöön kohdistuu kuitenkin tiukempia oikeudellisia vaatimuksia kuin yksityisellä tai kolmannella sektorilla. Julkisessa hallinnossa lainsäädäntö velvoittaa muun muassa päätöksenteon julkisuuteen, kontrolloitavuuteen ja päätösten julkiseen perustelemiseen. Julkisen vallan käyttöä kontrolloidaan virkavastuulla, joka on ankarampaa kuin yleinen oikeudellinen vastuu. Nämä ovat julkisoikeuden peruslähtökohtia ja tärkeitä jokaiselle hallintotieteilijälle.

Arvonluonti sekä asiakkuuksien, verkostojen ja kumppanuuksien johtaminen ovat julkisjohtamisen tutkimus- ja opetussisältöjä. Keskeisiä teemoja ovat myös hallinnon ja organisaatioiden uudistaminen sekä eettinen johtaminen. Hallintotieteissä ollaan yhä enemmän kiinnostuneita myös kansalaisten roolista julkisten palveluiden kehittämisessä ja eri toimijoiden välisessä vuoropuhelussa. Esimerkiksi aluetieteessä kansalaisten osallistumismahdollisuudet asuinalueidensa kehittämiseen sekä aluekehittämisen ja innovaatiotoiminnan verkostomaisuus ovat keskeisiä kiinnostuksen kohteita. Aluetieteessä alueellisuus tarjoaa kehyksen tarkastella ajankohtaisia ilmiöitä sekä hallinnon, johtamisen ja kehittämisen vuorovaikutussuhteita eri mittakaavatasoilla. Sosiaali- ja terveyshallintotieteen tutkimus ja opetus kytkeytyvät sen sijaan muun muassa kompleksisuustieteisiin ja kompleksisuusajatteluun. Kompleksisuustieteissä tavoitellaan ilmiöiden ja asioiden kokonaisvaltaista ymmärtämistä ja parhaiden mahdollisten ratkaisujen löytämistä yhteiskunnan tai organisaatioiden pirullisiin ongelmiin. Opetukseen kompleksisuusajattelua sovelletaan tarkastelemalla sekä järjestelmätasoisia kysymyksiä että organisaatioiden, johtamisen ja palvelujen kehittämisen kysymyksiä.

Innovaatiot ja yrittäjäyys, digitaalinen talous sekä kestävä kehitys ja energialiiketoiminta ovat ilmiöitä ja avainsanoja, jotka ohjaavat Vaasan yliopiston tutkimustoimintaa koko yliopiston tasolla. Ne profiloivat yliopiston avoimia tutkimusaloja, joissa tehdään kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä toisten korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, yritysten ja julkisen sektorin kanssa. Hallintotieteissä nämä tutkimusteemat kytkeytyvät esimerkiksi innovaatiojohtamiseen, julkisten palvelujen digitalisaatioon ja valvontaan sekä datatalouden kehittämiseen, sääntelyyn ja alueellisiin ulottuvuuksiin. Julkisen toiminnan muutosten myötä tarvitaan myös johtamisen etiikan ja arvojen tutkimusta. Digitalisaation haasteet ja mahdollisuudet, kaupunkien kehittäminen sekä julkishallinnon toimijoiden vastuukysymykset ovat esimerkkejä teemoista, joissa tehdään yhteistyötä eri opintosuuntien välillä sekä tutkimuksessa että opetuksessa.

Näistä teemoista muodostuu myös tulevaisuuden hallintotieteilijän keskeisiä osaamisalueita. Vaasan yliopistosta valmistuva hallintotieteilijä ymmärtää paitsi johtajuuden ja laillisuusperiaatteen merkityksen, myös asiakasnäkökulman ja alueellisen kehittämisen tärkeyden. Opintojen sisällöissä on luonnollisesti huomioitu myös kansainväliset näkökulmat. Laajemmin kansainvälisistä kokemuksista kiinnostuneet opiskelijat voivat lisäksi hyödyntää harjoittelupaikkoja ja laajoja vaihto-opiskelumahdollisuuksia eri puolilla maailmaa. Opetusta tarjotaan myös Vaasassa enenevässä määrin englanniksi valmistamaan opiskelijoita alati kansainvälistyvän työelämän vaatimuksiin.

Millaisia kokemuksia opiskelijoilla on hallintotieteiden opiskelusta Vaasan yliopistossa? Seuraavassa poimintoja opiskelijapalautteesta<sup>2</sup>. Oman opintosuunnan tai fuksivuoden kursseilla onnistuttiin muun muassa seuraavissa asioissa: monipuoliset näkökulmat, verkko-opintojen hyvä tarjonta sekä henkilökunnan ammattitaito ja helppo lähestyttävyys. Opetuksen laatu ja kiinnostava sisältö saivat vastaajilta myös positiivisen vastaanoton ja lisäksi nostettiin esiin, että fuksivuonna opinnot antoivat laajan ja hyvän kokonaiskuvan hallintotieteiden opinnoista. Opiskelijoiden mielestä parasta hallintotieteiden opinnoissa on monipuolisuus, joustavuus, linkittyminen työelämään ja yhteiskunnan ajankohdaisiin teemoihin sekä laaja sivuainetarjonta. Myös opettajien innostusta kiiteltiin. Seuraavat kommentit ovat suoria lainauksia opiskelijapalautteesta: ”Peruskursseilla on tarpeeksi kattavasti aiheita ja opiskelun aloitus on ollut miellyttävää, koska myös opetuksessa huomioidaan suurimmaksi osaksi se, että ollaan vasta fukseja”. ”Kaikki, on ollut ihanaa opiskella”. ”Otatte opiskelijat hyvin huomioon ja kuuntelette meitä. Yleisesti ilmapiiri opetushenkilökunnan ja opiskelijoiden välillä on myönteinen, se on hienoa!”.

Uraseurannan (Aarresaari 2019) mukaan Vaasan yliopistossa hallintotieteitä opiskelleet ovat sijoittuneet hyvin koulutustaan vastaaviin tehtäviin ja ovat varsin tyytyväisiä tutkintoonsa. He myös kokevat voivansa jatkuvasti hyödyntää työssään yliopistossa oppimiaan

<sup>2</sup> Hallinnoijat ry:n syksyn 2018-2020 palautekyselyn tulokset.

tietoja ja taitoja. Suurin osa valmistuneista sijoittuu kuntien ja valtionhallinnon eri tehtäviin. Lisäksi yritykset ja kolmas sektori työllistävät hallintotieteistä valmistuneita. Suunnittelu-, kehitys- ja hallintotehtävät ovat tyypillisimpiä hallintotieteilijöiden toimenkuvia. Seuraavaksi eniten valmistuneita on konsultointi- ja koulutustehtävissä sekä erilaisissa johto- ja esimiestehtävissä.

### 1.3 Teoksen artikkeleista

Edellä todetun mukaisesti teos pyrkii esittelemään eri opinto- ja tutkimussuunnista kumpuavia näkökulmia hallintotieteelliseen tutkimukseen.

Teoksen ensimmäisessä artikkelissa Raskulla avaa oikeusvaltion kehitystä, nykytilaa ja tulevaisuutta erityisesti eurooppalaisen ja suomalaisen oikeusvaltion yhteydessä. Oikeusvaltion ytimessä ovat säännöt, jotka säätelevät yhteiskunnallista toimintaa, mukaan lukien julkisen vallan käyttöä. Artikkelissa käydään läpi oikeusvaltion käsitettä, oikeusvaltioperiaatteita ja vallalla olevaa oikeusvaltiokriisiä, sekä niitä rakenteita ja mekanismeja, joiden kautta oikeusvaltioperiaatteiden noudattamista valvotaan.

Teoksen toisessa, englanninkielisessä artikkelissa Demmke tarkastelee julkisen johtamisen kysymyksiä etiikan ja tärkeimpien etiikan teorioiden näkökulmasta. Etiikan käsitteen määrittelyn jälkeen artikkeli avaa organisaatioiden oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä, sekä julkisen hallinnon uudistamisen ja etiikan välisiä yhteyksiä. Lopuksi artikkeli nostaa esiin ajankohtaisia eettiseen johtamiseen ja virkamiesetiikkaan liittyviä kysymyksiä painottaen henkilöstöjohtamisen uudistusten vaikutuksia työikäytyymiseen. Näiden välinen yhteys on kaikkea muuta kuin suoraviivainen, joten Demmke korostaa tätä tarkastelevan tutkimuksen tarpeellisuutta.

Seuraavaksi Johanson, Liljeroos-Cork, Stenvall, Pekkola ja Rossi käsittelevät artikkelissaan julkisen toiminnan luonnetta ja sen uudistamisen tapoja. Artikkelissa määritellään julkisen toiminnan peruskäsitteitä, tarkastellaan valtion roolia ja erityisesti julkisen hallinnon reformeja ja muutoksia. Lyhyen valtion ja laajemmin julkisen vallan terminologian käsittelyn jälkeen artikkelissa perehdytään siihen, kuinka julkisen hallinnon rooli ja tehtävät ovat muuttuneet ja kuinka muutosta on käsitteellistetty.

Virkavastuuta tarkastelevassa artikkelissaan Karjalainen, Korhonen, Mäntylä ja Widlund hahmottavat kokonais kuvan virkavastuun muodoista sekä avaavat virkavastuun merkitystä kansalaisten luottamuksen turvaajana. Artikkelissa käydään läpi virkavastuun oikeudellista perustaa ja muotoja sekä virkamiehen käyttäytymiseen liittyviä kysymyksiä. Lopuksi keskustellaan virkavastuun ajankohtaisista haasteista luottamuksen näkökulmasta kiinnittyen digitalisaation sekä yksityistämisen ja ulkoistamisen ilmiöihin.

Vakkurin, Oulasvirran, Koposen, Vinnarin ja Sinervon artikkeli ”Talouden hallinta ja johtaminen julkisessa toiminnassa” keskustelee julkisten rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan kysymyksistä ja haasteista. Artikkeliki käsittelee julkisen talousjohtamisen tutkimuksen ja opetuksen keskeisiä teemoja: julkisen talousjohtamisen osaamisen ja työvälineiden jälkeen tarkastellaan kuntaa hyvinvointipalvelujen järjestäjänä sekä talouden hallintaa valtioympäristössä.

Jalonen, Virtanen ja Pernaa käsittelevät artikkelissaan hyvinvoinnin johtamista. Kestävä hyvinvointi syntyy monen tekijän yhteisvaikutuksesta; siksi hyvinvointia lähestytään artikkelissa systeemisenä ilmiönä. Hyvinvoinnin systeemisyttä tarkastellaan hyvinvointitaloudellisesta näkökulmasta, jonka mukaan ihmisten hyvinvoinnin edistäminen ja julkinen talous tukevat toisiaan. Sosiaali- ja terveystalvelujen lisäksi huomiota kiinnitetään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden muodostamiin verkostoihin.

Sotarauta ja Beer käsittelevät englanninkielisessä artikkelissaan aluekehittämisajattelun muutosta aluetieteellisen tutkimuksen ja suomalaisen aluekehittämisselitiikan näkökulmasta. Ylhäältä alas ohjaamiseen ja ulkoisiin muutostekijöihin perustuvasta selitiikasta on siirrytty kohti sisäsyntyistä, alueiden resursseja ja kompetensseja korostavaa lähestymistapaa. Artikkeliki tarkastelee paikkaperustaisen selitiikan keskeisiä tekijöitä ja esittelee kokonaisvaltaisesti, mistä paikkojen ja alueiden kehittämisessä on kyse.

Luoto, Mäenpää ja Kalliomäki tarkastelevat artikkelissaan ”Alueiden resilienssi 2020-luvun maailmassa” alueiden palautumista, uusiutumista sekä selviytymistä niin yllättävistä tapahtumista kuin myös hitaammistakin muutospaineista. Resilienssiä käsitellään ensin teoreettisesti alueiden toiminta- ja kilpailukyvyn näkökulmasta, minkä jälkeen sitä tarkastellaan käytännönläheisesti Pohjanmaan maakunnassa osana laajempia ilmastonmuutoksen, digitalisaation ja eriarvoistumisen ilmiöitä.

Enne, Häkli, Jokinen, Kuusisto, Laine, Leino, Nygren ja Willman käsittelevät kestävyysmurrosta aluetieteen ja ympäristöselitiikan näkökulmasta, ja tarkastelevat aihetta visiona, selitiikkana ja toimintana. Artikkeliki tarkastellaan tarkemmin ilmastonmuutokseen ja kaupungistumiseen liittyviä kestävyysmurroksia niiden systeemisen ohjaamisen kannalta. Lisäksi pohditaan, miten ympäristöselitiikan ja aluetieteen tutkimus auttavat ymmärtämään murrosten erityispiirteitä, dynamiikkaa ja keskinäisiä yhteyksiä.

Viimeisessä, teoksen päättävässä artikkeliki Tuurnas, Jäntti, Mäntylä ja Kalliomäki hahmottelevat lyhyesti hallintotieteellisen tutkimuksen ja osaamisen tulevaisuudennäkymiä.

## 2 EUROOPPALAISEN OIKEUSVALTION KEHITYS, NYKYTILA JA TULEVAISUUS

*Siina Raskulla*

### 2.1 Johdanto

Tässä kirjoituksessa käsitellään yhtä modernin länsimaisen yhteiskuntajärjestyksen keskeistä mallia, oikeusvaltiota (ruot. *rättstatt*). Oikeusvaltion ytimessä ovat säännöt, jotka säätelevät yhteiskunnallista toimintaa, mukaan lukien julkisen vallan käyttöä. Oikeusvaltiossa lainsäätäjän vallankäyttöä rajoitetaan ja valvotaan yksilöiden vapauksien ja oikeuksien suojelemiseksi. Suomessa lakeja säätää kansan valitsema eduskunta, mutta Suomen perustuslaki (731/1999) rajoittaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa. Perustuslaki suojelee yhteiskunnan perustavanlaatuisia arvoja ja sääntöjä yhden vaalikauden aikana tehtäviä muutoksia vastaan. Jotkin perustuslain säädökset ilmaisevat *oikeusvaltioperiaatteet*. Oikeusvaltio on nykyaikana yhteiskunnassa valtiojärjestyksen päämuoto erityisesti länsimaissa, joissa nykyinen oikeusvaltiomalli on kehittynyt. Eurooppalaisessa valtiojärjestyksessä demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio kietoutuvat erottamattomasti yhteen.

Tässä kirjoituksessa keskitytään tarkastelemaan oikeusvaltiota Euroopassa ja Suomessa. Siinä avataan *oikeusvaltion* käsitettä ja sen eri merkityksiä, sekä tiivistetään keskeiset oikeusvaltion toimintaa määrittelevät periaatteet, eli *oikeusvaltioperiaatteet*. Kirjoituksessa tarkastellaan oikeusvaltion kehitystä erityisesti Euroopassa ja kuvataan lyhyesti Saksan (*Rechtsstaat*), Ranskan (*l'État de droit*) ja Iso-Britannian (*rule of law*) oikeusvaltiomalleja. Tämän jälkeen keskitytään tarkastelemaan suomalaisen oikeusvaltiomallin kehitystä ja sen erityispiirteitä.

Lopussa käsitellään oikeusvaltion nykykehitystä yleiseurooppalaisesta näkökulmasta. Euroopan unionissa on jo jonkin aikaa katsottu vallitsevan *oikeusvaltiokriisi*. Tämä oikeusvaltiokriisi liittyy eräiden EU-jäsenmaiden oikeusjärjestelmiinsä tekemiin muutoksiin. Nämä muutokset ovat herättäneet huolta niiden oikeusvaltion tilasta ja siitä, miten oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen voidaan turvata.

Tarkastelun keskiössä ovat rakenteet ja mekanismit, joiden avulla oikeusvaltioperiaatteiden noudattamista valvotaan. Vaikka tässä keskitytään *instituutioihin*, eli sääntöjä ylläpitäviin rakenteisiin ja mekanismeihin, on tärkeää muistaa, että nämä oikeusvaltioperiaatteita suojelevat instituutiot viime kädessä turvaavat demokratiaa ja ihmisoikeuksia.



## 2.2 Oikeusvaltioperiaatteiden kehittyminen

Moderniin oikeusvaltioon kuuluu kiinteästi näkemys ihmisten *vapaasta tahdosta* oikeuden lähteenä (*oikeuspositivismi*). Kun aiemmin yhteiset säännöt ovat voineet perustua pitkälti tapoihin ja tottumukseen (*tapaoikeus*) tai nähty yleispätevinä ja ihmisistä riippumattomia (*luonnonoikeus*), moderni länsimaalainen oikeus näkee kansalaisten tahdon, eli kansanvallan yhteisten sääntöjen lähteenä (*kansansuvereniteettiperiaate*).

Kansansuvereniteetti on yksi modernin oikeusvaltion keskeinen periaate. Toisen keskeisen oikeusvaltioperiaatteen ollessa se, että säännöt luovat puitteet myös julkiselle vallankäytölle (*laillisuusperiaate*), modernin oikeusvaltion keskeisenä periaatteena on noiden sääntöjen laatiminen kansan tahdon mukaan demokraattisessa prosessissa (*demokratiaperiaate*). Kansansuvereniteetti tuli osaksi eurooppalaista oikeusvaltioajattelua valistusajalla ja oli yksi vuoden 1789 Ranskan vallankumouksen keskeisiä ajatuksia.

Kansansuvereniteettiperiaate antaa vallan kansalle. Kaikki yhteiskunnan säännöt ovat periaatteessa ”täysin valtion toimielinten saavutettavissa” (Soininen 2017, 676). Mitään sääntöä ei lähtökohtaisesti suljeta kansanvallan ulkopuolelle. Kansanvalta ei kuitenkaan ole ilman rajoja, vaan sitä rajoittavat muut modernin oikeusvaltion periaatteet, erityisesti *perusoikeuksien suoja*.

Vuonna 1789 Ranskassa annettiin myös ihmisten ja kansalaisten oikeuksien julistus (*Déclaration des droits de l'homme et de citoyen*). Julistus sisälsi keskeiset *kansalaisoikeudet*, kuten yksilön oikeuden vapauteen, yhdenvertaisuuteen lain edessä, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, ajatukseen ja mielipiteeseen, sekä omaisuuteen. Tämä *perusoikeuksien luettelo* liitettiin osaksi Ranskan vuoden 1791 perustuslain johdantoa. Perusoikeudet asettavat näin rajoitteita myös kansanvallalle. Perusoikeuksien merkitys kasvoi toisen maailmansodan jälkeen. Kansallissosialistisen Saksan parlamentti oli enemmistövallan avulla säätänyt muun muassa rotulait, jotka siirsivät rajoittamattoman vallan valtakunnankansleri *Adolf Hitlerille* ja riistivät kansalaisoikeudet monilta etnisiltä ja sosiaalisilta ryhmiltä. Vuoden 1948 Yhdistyneiden kansakuntien (YK) Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus luettelo i oikeuksia ja vapauksia, joiden katsotaan kuuluvan kaikille. Myös Euroopassa laadittiin oma ihmisoikeussopimus.

Vuonna 1949 perustettiin eurooppalaisista valtioista koostuva *Euroopan neuvosto*<sup>3</sup>, jonka tehtäväksi asetettiin demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion suojaaminen. Vuonna 1950 Euroopan neuvosto allekirjoitti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen, eli *Euroopan ihmisoikeussopimuksen*. Suomi allekirjoitti sopimuksen vuonna 1989.

---

<sup>3</sup> Nykyinen Euroopan neuvosto koostuu 47 jäsenvaltiosta, mukaan lukien kaikki 27 Euroopan unionin jäsenmaata.

Sodan jälkiseurauksena moniin Euroopan maihin perustettiin *valtiosääntötuomioistuinta* (*perustuslakituomioistuin*) valvomaan, ettei lainsäätäjät ylitä perustuslaillista toimivaltaansa. Erityisesti 1970-luvulla alkoi myös kehitys, jossa valtiosääntötuomioistuimet entistä aktiivisemmin rajoittivat lainsäädäntöä, jonka katsottiin puuttuvan yksilöiden oikeuksiin.

Oikeusvaltiossa kansanvaltaa rajoittavat perustuslain säännöt. Tämä on paradoksaalista, sillä perustuslait ovat kansan itsensä asettamia. Keskeisenä takeena oikeusvaltioperiaatteiden kuten perusoikeuksien suojalle on *vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys*, jota edellytetään perustuslain muuttamiseksi. Vaikeutettu lainsäätämisyjärjestys edellyttää, ettei perustuslakia voi muuttaa yhden vaalikauden aikana. Lisäksi oikeusvaltiossa vallankäyttäjät valvovat toisiaan.

Oikeusvaltiossa valtiovalta on *jaettu* eri valtioelinten kesken (*vallanjaon periaate*). Näin valta ei pääse keskittymään liikaa yhdelle elimelle. Oikeusvaltioissa on ”monenkeskinen kontrollijärjestelmä” (Raitio 2017a, 44), jossa eri *valtioelimet* valvovat toisiaan lain antamin valtuuksin. Ranskalainen filosofi *Montesquieu* (1689–1755) jakoi julkisen vallan lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja tuomiovaltaan, joita käyttävät eri elimet. Ei kuitenkaan ole olemassa yhtä yksittäistä tapaa jakaa valtaa oikeusvaltiossa. Oikeusvaltio onkin Euroopassa saanut monet kasvot.

## 2.3 Oikeusvaltion monet kasvot

Oikeusvaltioperiaate käsitteenä tunnetaan sekä anglo-amerikkalaisessa (Iso-Britannia ja Yhdysvallat) että mannermaisessa oikeusjärjestyksessä, joihin kuuluvat muun muassa Ranska, Saksa ja Suomi.

Brittiläinen oikeusvaltio nojaa edelleen voimakkaasti parlamentarismin periaatteeseen. Keskeisenä oikeusvaltion elementtinä nähty *perusoikeuksien luettelo* liitettiin osaksi Iso-Britannian oikeusjärjestelmää suhteellisen myöhään, vuonna 1998 (*The Human Rights Act*). Perusoikeuksien luettelo pois lukien Iso-Britanniassa ei ole kirjoitettua perustuslakia, vaan oikeusjärjestelmä perustuu kirjoittamattomiin periaatteisiin ja oikeuskäytännön kautta muodostuneisiin käytänteisiin. Kuten Yhdysvalloissa, lainsäätäjän valtaa rajoittavat perusoikeudet ovat painottuneesti *vapausoikeuksia*. Yhteiskunnallista konsensusta ja poliittisia ratkaisuja voidaan hakea hyvin tilannekohtaisesti ilman perustuslaillisia rajoitteita.

Saksassa painopiste on tuomiovallassa. Perustuslakituomioistuin (*Bundesverfassungsgericht*) valvoo, etteivät valtionelimet ylitä toimivaltaansa tai loukkaa kansalaisten oikeuksia. Ranskassa sen sijaan on vahva toimeenpanovalta. Virkamiehillä on merkittävää yh-

teiskunnallista valtaa, ja valtaa on keskittynyt paljon myös presidentille. Perustuslainmuokaisuutta valvoo perustuslakineuvosto (*Conceil constitutionnel*). Perustuslakineuvosto koostuu presidentin, kansalliskokouksen ja senaatin nimeämistä henkilöistä. Toisin kuin Saksassa, Ranskassa ylintä valtaa ei ole siirretty tuomioistuimille, vaan lainsäätäjän valta ylimpänä vallankäyttäjänä on haluttu säilyttää.

Hyvin yksinkertaistettuna voidaan sanoa, että Iso-Britannian oikeusvaltiomallissa korostuu lainsäädäntövalta, Saksan oikeusvaltiomallissa tuomiovalta ja Ranskan mallissa toimeenpanovalta. Mutta millainen on suomalainen oikeusvaltio?

## 2.4 Suomalainen oikeusvaltio: Kärjäkiviltä perustuslakivaliokuntaan

Suomalainen oikeusvaltiomalli sisältää kaikki modernin oikeusvaltion periaatteet (ks. laatikko 1). Kuten moderni oikeusvaltio, sekään ei syntynyt yhdessä yössä. Suomalaisen oikeusvaltiomallin kehitys on pitkän ajan tuotos ja sisältää erityispiirteitä, jotka ovat seurausta Suomen poliittisesta ja oikeudellisesta historiasta.

### **Laatikko 1. Oikeusvaltioperiaate Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731)**

#### 2 § - Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

*Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.*

*Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.*

*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.*

#### 3 § - Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi

*Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta.*

*Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.*

*Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.*

Suomalainen oikeusjärjestelmä oli keskiajalla *yhteisöoikeutta*, jossa keskeisessä roolissa oli kylän vanhin. Kärjijä on saatettu käydä myös *kärjäkivillä*, jota kutsutaan myös *tuomarinympyräksi*. 1700-luvulla tärkeiksi erityisesti Pohjanmaalla nousivat *kyläjärjestys* tai *kylänasetus*. Saksasta, Tanskasta ja Ruotsista vaikutteita saaneiden kyläjärjestysten tarkoituksena oli varmistaa maatalouden tehokas toiminta. Ne olivat keskushallinnon asettamia, mutta eivät tiukasti toimeenpantuja. Keskushallinnon vaikutus Suomessa näkyi keskiajalla pääasiassa kaupungeissa, joista suurin oli Turku.

Euroopassa 1700-luvulla alkanut parlamentaarinen liike vastusti autoritaarista keskushallintoa. Vastarinta johti muun muassa vuoden 1789 Ranskan vallankumoukseen. Parlamentaarinen liike vaikutti myös Ruotsi-Suomessa. Ruotsi-Suomen laki suojeli kuitenkin myös kansalaisia, mikä riitti suojelemaan hallintojärjestelmää voimakkailta vallankumouksellisilta liikkeiltä. Suomen ollessa Venäjän suurruhtinaskunta, ruotsalainen hallintojärjestelmä säilytti edelleen vaikutusvaltansa. Liberaali liike sai aikaan kuitenkin uudistuksia, joita toimeenpantiin Suomessa erityisesti itsenäistymisen jälkeen. Uudistuksiin sisältyi muun muassa viranomaisten päätösten lainmukaisuutta valvovan korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen vuonna 1918. Kaikki uudistukset eivät kuitenkaan vaikuttaneet Suomessa.

Suomen perustuslaki on yksi Euroopan pitkäikäisimpiä. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen merkittävin muutos Suomen perustuslaissa oli vuoden 1995 perusoikeusuudistus (laatikko 2). Toisen maailmansodan jälkeinen valtiosääntötuomioistuinten ”perustamistrendi” ei esimerkiksi muuttanut kansallista perustuslaillisuuden valvonnan mallia (Nieminen 2007, 7).

#### **Laatikko 2. Perusoikeudet Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731)**

Perustuslain 2 luku sisältää *perusoikeuksien luettelon*. Perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin kuuluu kansalais- ja poliittiset oikeudet (*KP-oikeudet*), kuten yhdenvertaisuus (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §), liikkumisvapaus (9 §), yksityiselämän suoja (10 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), sananvapaus ja julkisuus (12 §), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (13 §), vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §) sekä omaisuuden suoja (15 §).

1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin kirjattiin myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (*TSS-oikeudet*): Sivistykselliset oikeudet (16 §), oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §) ja oikeus sosiaaliturvaan (19 §).

Näiden lisäksi perustuslaissa säädetään ympäristövastuusta (20 §), oikeusturvasta (22 §), perusoikeuksien turvaamisesta (22 §) sekä perusoloista poikkeusoloissa (23 §).

1800-luvun lopulla oli Suomessa muodostunut perustuslaillisuuden parlamentaarisen valvonnan käytänteitä. Parlamentin jäsenistä koostuva perustuslakivaliokunta sai pysyvän aseman vuoden 1906 *valtiopäiväjärjestyksessä*<sup>4</sup>, ja on säilyttänyt sen nykypäivään asti. Voimassa olevan Suomen perustuslain 74 §:ssä säädetään, että ”eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotus-

<sup>4</sup> Valtiopäiväjärjestys ei täysin vastaa nykyistä perustuslakia, mutta sisältää toimivaltaa ja toimivallan käyttöä koskevia säädöksiä, kuten säädökset koskien perustuslain säätämistä, selittämistä ja muuttamista.

ten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”. Kuten ranskalaisessa oikeusjärjestelmässä, parlamentaarisen valvonnan tarkoituksena on turvata perustuslain tulkinnan saama *demokraattinen legitimaatio* (hyväksyntä). Perustuslakivaliokunnan koostuessa kansanedustajista, sen toiminnassa keskeistä osaa näyttelevät valiokunnan kuultavina käyvät oikeudelliset asiantuntijat. Perustuslakivaliokunta tarkastaa eduskunnalle annettujen lakiesitysten perustuslailisuuden. Valiokunta voi palauttaa lakiesitykset valmisteluun, mikäli niissä havaitaan perustuslaillisia ongelmia tai vaatia lain säätämistä *vaikeutetussa säätämismenettelyssä*, josta säädetään perustuslain 73 §:ssä.

Suomen oikeusvaltiomallissa painottuu lainsäädäntövalta sekä perustuslainmukaisuuden *ennakollinen valvonta*. Järjestelmän puolesta puhuu se, miten perustuslakivaliokunta on jo sadan vuoden ajan kyennyt estämään perustuslainvastaisten lakien säätämisen. Perustuslakivaliokunnan nähdään sopivan tuomioistuinta paremmin suomalaiseen oikeuskulttuuriin.

Suomen jäsenyys Euroopan neuvostossa sekä Euroopan unionissa tasoittivat kuitenkin tietä tuomioistuimissa harjoitettavalle perustuslainmukaisuuden *jälkikäteiselle valvonalle*. Jäsenyys eurooppalaisessa yhteisössä edellytti sitoutumista *Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen* (SopS 63/1999) ja takeita ihmisoikeuksien tehokkaasta toimeenpanosta. Myös jäsenyys Euroopan unionissa edellytti tuomioistuimilta toimivaltaa jättää yksittäistapauksissa soveltamatta kansallista säännöstä, mikäli se olisi unionioikeuden kanssa ristiriidassa (*EU-oikeuden etusijaperiaate*).

Vaikka 1.3.2000 voimaan astunut uusi perustuslaki ei tuonut suuria sisällöllisiä muutoksia (Hallberg 2004, 56), oikeusvaltiomallin kannalta merkittävänä voidaan pitää kirjausta *perustuslain etusijasta*. Perustuslain 106 § antaa tuomioistuimille toimivallan asettaa käsittelemissään yksittäisissä tapauksissa etusija perustuslain säännökselle, mikäli ”lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa”. Nykyään perustuslakivaliokunnan harjoittamaa ennakollista valvontaa täydentää siis tuomioistuinten harjoittama jälkikäteisvalvonta. Perustuslain 106 §:ään kirjatun ilmeisen ristiriidan vaatimus (*ilmeisyysvaatimus*) on kuitenkin nostanut kynnyksen soveltaa perustuslakia hyvin korkeaksi. Tapauksia, jossa lain säännöstä on jätetty soveltamatta tuomioistuimissa perustuslain 106 §:n nojalla, on vain kourallinen.

Suomalainen oikeusvaltio on kehittynyt yli vuosisadan ajan ja jatkaa kehitystään. Samalla kun demokratiaperiaatetta ja perusoikeuksien suojaa on pyritty vahvistamaan, oikeusvaltioperiaatteiden valvonnan kannalta keskeiset järjestelmät ja mekanismit ovat säilyneet. Eurooppalainen oikeusvaltiokriisi voi kuitenkin ulottaa vaikutuksensa myös suomalaiseen oikeusjärjestelmään.

## 2.5 Eurooppalainen oikeusvaltiokriisi

*Euroopan unioni* tunnettiin *Euroopan yhteisönä* vuoteen 1993 asti. Yhteisön kehitys alkoi 1950-luvulla eräiden ydinvaltioiden yhteistyöstä. Näihin ydinvaltioihin kuuluivat Ranska ja Saksa ja hieman myöhemmin myös Iso-Britannia. Ydinvaltioilla oli pitkä oikeusvaltioperinne.

Kun 2000-luvulla liittouma laajeni muun muassa joihinkin entisiin neuvostotasavaltoihin, jäsenyydelle asetettiin uusina ehtoina niin sanotut Kööpenhaminan kriteerit. Kriteerien mukaan uusien jäsenmaiden tuli täyttää demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien minimivaatimukset. Myös vuonna 2000 julkaistussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa todetaan, miten

*Unioni perustuu ihmisarvon, vapauden, yhdenvertaisuuden ja yhteisvastuun jakamattomiin ja yleismaailmallisiin arvoihin, ja se on tietoinen henkisestä ja eettisestä perinnöstään. Se rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille. Se asettaa ihmisen toimintansa keskipisteeksi ottamalla käyttöön unionin kansalaisuuden ja luomalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen.*

Puola ja Unkari liittyivät Euroopan unioniin vuonna 2004, yhdessä joidenkin Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen itsenäistyneiden valtioiden kanssa. Jäsenyyttä edelsi muutosten tekeminen kansallisiin oikeusjärjestelmiin Kööpenhaminan kriteerien mukaisesti. 2010-luvulta alkaen on kuitenkin ollut nähtävissä oikeusvaltionperiaatteiden heikkeneminen molemmissa valtioissa.

Vaikka EU:n ydinvaltiot eivät aina ole täysin onnistuneet oikeusvaltioperiaatteiden ylläpitämisessä, Puolassa ja Unkarissa oikeusvaltioperiaatteiden heikentyminen on laajaa ja systemaattista. Uudistuksiin lukeutuu muun muassa sananvapauden rajoittaminen, mikä vaikuttaa kielteisesti vallan vahtikoirana nähdyn median ja edustuksellisen vallan ulkopuolella politiikkaa harjoittavan kansalaisyhteiskunnan aktiiviseen toimintaan. Kansalaisjärjestöt edustavat usein erilaisia vähemmistöryhmiä. Näiden ryhmien oikeuksia on samaan aikaan heikennetty.<sup>5</sup>

Huolta ovat herättäneet myös institutionaaliset uudistukset, jotka vaikuttavat julkisen vallan käytön rajoitukseen. Puolassa ja Unkarissa on toteutettu nopeassa aikataulussa perustuslaillisia muutoksia, jotka tähtäävät vallassa olevien poliittisten tahojen valta-aseman pysyttämiseen ja vallan keskittämiseen.

Muutokset ovat heikentäneet myös perustuslaillista kontrollijärjestelmää. Niin Puolassa kuin Unkarissa lainsäädännön perustuslaillisuutta valvovat valtiosääntötuomioistuimet. Molemmissa maissa on tehty muutoksia valtiosääntötuomioistuinten toimintaan, jotka

---

<sup>5</sup> Samanlaisia kehityssuuntia on nähtävissä myös Romaniassa, Bulgariassa, Tšekissä ja Slovakiassa.

koskevat muun muassa tuomareiden nimittämistä ja eläkkeelle siirtämistä. Ne ovat mahdollistaneet valtiosääntötuomioistuinten henkilöittämisen sopiviksi katsotuilla tuomareilla. Tuomioistuinten toiminnan valvomiseksi on saatettu asettaa poliittinen elin. Poliittisesti herkkiä tapauksia on siirretty tuomareiden kokoonpanolta toiselle, myötämielisen kokoonpanon turvaamiseksi. Lisäksi tuomioistuimen ratkaisuja on salattu tai muuten pidetty pois julkisuudesta.

Tehdyt uudistukset saattavat kyseenalaiseksi valtiosääntötuomioistuinten riippumattomuuden poliittisesta vallasta ja haastavat keskeiset eurooppalaiset arvot.

## 2.6 Ratkaisuja oikeusvaltiokriisiin?

Euroopan unionissa on pyritty etsimään ratkaisuja, joilla varmistaa oikeusvaltioperiaatteiden kunnioitus jäsenmaissa. Unionilla on kuitenkin hyvin rajallinen toimivalta puuttua jäsenmaiden sisäisiin asioihin, mikäli ne eivät suoraan vaikuta unioninoikeuden tehokkaaseen toimeenpanoon.

Unionin tuomioistuin on käsitellyt tapauksen koskien Puolan yleisten tuomioistuinten tuomareiden eläkeiän alentamista. Tuomioistuin keskittyi tarkastelemaan kuitenkin sitä, miten laki asetti naistuomareiden eläkeiän miestuomareita alemmaksi. Tuomioistuin totesi Puolan rikkoneen yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja velvollisuuksiaan EU:n jäsenmaana. Unionin tuomioistuimen toimivalta ei kuitenkaan ulotu tätä laajemmaksi, vaikka tuomiossa ilmaistiinkin huoli Puolan oikeusvaltion tilasta (Ks. Asia C-192/18 *Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 5.11.2019, Euroopan komissio vastaan Puolan tasavalta*).

Unioninoikeuteen sisältyy myös poliittinen mekanismi, jonka avulla suojellaan unionin keskeisiä arvoja. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklan mukaan unionin perustana olevat arvot ovat

*ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luetuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.*

Sopimuksen 7 artikla kuvaa mekanismin, jonka mukaan unionin arvoja loukkaavalta jäsenvaltiolta voidaan pidättää sen jäsenoikeudet. Tämän mekanismin haasteena on se, miten loukkauksen toteaminen edellyttää yksimielisyyttä Eurooppa-neuvostossa, joka koostuu EU-jäsenmaiden valtion- tai hallitusten päämiehistä (eng. *heads of state or government*). Vaikka äänestyksen kohteena oleva valtio ei voi äänestää, neuvosto ei ole toistaiseksi todennut jäsenvaltioiden loukkanneen unionin arvoja.

Poliittisista kiistoista huolimatta joulukuussa 2020 EU:ssa syntyi poliittinen kompromissi, jossa jäsenmaiden saamat EU-tuet sidottiin oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen. Myös Puola ja Unkari hyväksyivät EU:n uuden oikeusvaltiomekanismin. Mekanismin käyttöönottoa kuitenkin viivytetään, kunnes EU-tuomioistuimien on tarkastanut mekanismin laillisuuden. Kiireisimmätkin ratkaisut vievät yleensä useita kuukausia. Tuomioistuimen ratkaisun jälkeen on vielä laadittava yleiset ohjeet mekanismin käytöstä. Ohjeiden laatiminen edellyttää EU-maiden kesken yhtenäistä käsitystä siitä, mitkä ovat oikeusvaltion minimistandardit: Mitkä ovat ne vähimmäisedellytykset, jotka valtion tulee täyttää voidakseen kutsua itseään ”oikeusvaltioksi”?

Koska oikeusvaltiolla on monet kasvot, konsensuksen saavuttaminen tulee olemaan työllästä. Merkittävimmillään oikeusvaltiokeskustelu saattaa haastaa kaikkien jäsenmaiden oikeuskulttuureihin juurtuneet käsitykset oikeusvaltiosta sekä kansallisten järjestelmien toimivuudesta.

## 2.7 Oikeusvaltion tulevaisuus Euroopassa ja Suomessa

Oikeusvaltion historia heijastaa sitä, miten oikeusvaltion periaatteet ovat muovautuneet ja muuttuneet vuosisatojen myötä. Nyky-yhteiskunnassa oikeusvaltiolla on monet kasvot. Julkisen vallankäytön, kuten lainsäädännön perustuslaillisuutta valvotaan erilaisin järjestelmin.

Suomalaisen oikeusvaltiomallin erityispiirteeksi on tässä kirjoituksessa tunnistettu voimakas painotus ennakkolliseen valvontaan, jota harjoittaa parlamentaarinen perustuslakivaliokunta. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki antoi tuomioistuimille vallan harjoittaa tapauskohtaista perustuslainmukaisuuden valvontaa, jota rajoittaa perustuslain 106 §:ään kirjattu ilmeisyysvaatimus.

Suomen sitoutuminen Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen ja liittyminen Euroopan unionin jäseneksi muovasivat 1990-luvulla kansallista oikeusvaltiota. Eurooppalainen ulottuvuus tulee varmasti olemaan voimakkaasti läsnä myös 2020-luvulla käydyssä keskustelussa. Tulevaisuuden haasteena Euroopassa on 1700-luvulta perittyjen ja ajan myötä muuttuneiden oikeusvaltiokäsitysten uudelleentarkastelu. Oikeusvaltiojärjestelmän toiminnan kannalta voidaan kuitenkin tunnistaa joitain keskeisiä edellytyksiä.

Vuonna 1990 perustettu Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse -komissio, eli *Venetsian komissio*, on laatinut oikeusvaltion tarkistuslistan. Vuonna 2016 julkaistu tarkistuslista nostaa korruption ja eturistiriidat erityisiksi oikeusvaltion haasteiksi, jotka vaarantavat oikeuslaitoksen riippumattomuuden. Kansainvälisessä korruptiovertailussa



Suomi kuuluu edelleen vähiten korruptoituneiden maiden kärkijoukkoon. Tämän perusteella voidaan arvioida, että suomalainen oikeusvaltiomalli on rakennettu varsin hyvälle pohjalle.

## Lähteet

Closa, C. & Kochenov, D. (2016). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.

EUCO 22/20. *Eurooppa-uudistuksen kokous (10. ja 11. joulukuuta 2020) – Pöytäkirjat*, Bryssel, 11. joulukuuta 2020.

Hailbronner, M. (2014). Rethinking the rise of the German Constitutional Court: From Anti-Nazism to value formalism. *International Journal of Constitutional Law* 12:3, 626–649.

Hallberg, P. (2004). *The Rule of Law - Oikeusvaltio*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hautamäki, V. P. (2006). Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta. *Lakimies* 4/2006, 586–607.

Hautamäki, V. P. (2008). Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? *Lakimies* 3/2008, 392–409.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Honkala, J. ym. (2001). *Suuri tietosanakirja*. Helsinki: WSOY.

Kallio, R. (1982). Pohjanmaan suomenkielisten kylien oltermannihallinto. *Studia historica Jyväskyläensia* 23. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Konstadinides, T. (2017). *The Rule of Law in the European Union – The Internal Dimension*. Oxford: Hart Publishing.

Koskentausta, L. (2020a). Mitä ovat poikkeuslait ja milloin niitä voidaan käyttää? Perustuslakiblogi 25.3.2020. Saatavilla osoitteesta: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/25/lauri-koskentausta-mita-ovat-poikkeuslait-ja-milloin-niita-voidaan-kayttaa/> (15.12.2020)

Koskentausta, L. (2020b). Lyhyt katsaus Suomen perustuslain valvontajärjestelmän historiaan – miten nykymalliin on tultu? Perustuslakiblogi 13.12.2020. Saatavilla osoitteesta: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/12/13/lauri-koskentausta-lyhyt-katsaus-suomen-perustuslain-valvontajarjestelman-historiaan-miten-nykymalliin-on-tultu/> (17.12.2020)

Leino-Sandberg, P. (2020). Keisarin uudet vaatteet. Perustuslakiblogi 15.12.2020. Saatavilla osoitteesta: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/12/15/paivi-leino-sandberg-keisarin-uudet-vaatteet/> (17.12.2020)

- Miklóssy, K. (2018). Oikeusvaltion ahdinko vai yhteensopimattomat käsitteet? Tarkastelussa itäiset EU-maat. *Lakimies* 7-8/2018, 1066–1072.
- Nieminen, L. (2007). Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin? *Lakimies* 1/2007, 3–24.
- Nikula, P. (2000). Tuomareiden nimityslaki ja tuomioistuinten riippumattomuus. *Lakimies* 98 (2000):7–8, 1106–1111.
- Oikeusministeriö (2008). Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriön julkaisu 2008:08.
- Oikeusministeriö (2010). Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 9/2010.
- Okkonen, V. (2019). 1970-luvun valtiosääntöuudistushankkeen historiallinen perusta. *Oikeus* 2019 (48):3, 291–311.
- PeVM 8/1931 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen eräiden säännösten täydentämisestä.
- Raitio, J. (2017a). *Oikeusvaltion ääriviivat*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Raitio, J. (2017b). Huomioita oikeusvaltio-käsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. *Lakimies* 5/2017, 559–579.
- Rasilainen, A. (2008). Onko perusoikeussäännösten soveltaminen lainsäädännössä ja lainkäytössä oikeudellinen ratkaisu? *Lakimies* 5/2008, 723–746.
- Ronkainen, A. (2020). Oikeusvaltion vahvistaminen oikeusvaltioperiaatetta rikkomalla. *Suomen Kuvalehti* 14.12.2020. Saatavilla osoitteesta: <https://suomenkuvalehti.fi/vallanmahotonta/oikeusvaltion-vahvistaminen-oikeusvaltioperiaatetta-rikkomalla/?share=5637-09212590-999> (17.12.2020)
- Sadurski, W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press.
- Salminen, J. (2019). Eurooppalainen valtiosääntö. *Lakimies* 2/2019, 228–233.
- Saraviita, I. (1998). Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen Hallitusmuodossa. *Lakimies* 6-7/1998, 1111–1122.
- Scheinin, M. (1996). Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. *Lakimies* 5-6/1996, 816-831.
- Soininen, N. (2017). Oikeusvaltion idea – kontrolloiko valtio oikeutta vai oikeus valtiota? *Lakimies* 5/2017, 676–686.
- Tuori, K. (2002). Foucault'n oikeus: kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Helsinki: Sanoma Pro Py.
- Varol, O. (2015). Stealth Authoritarianism. *Iowa Law Review* 100, 1673–1742.

Venetsian komissio. Oikeusvaltion tarkistuslista. Selvitys nro. 711 / 2013, Strasbourg, 18. maaliskuuta 2016. Saatavilla osoitteesta: [https://1586428.168.directo.fi/@Bin/fo4de1337d6eaa2ed497108b91a37faa/1611307190/application/pdf/9199783/VC\\_RoL\\_checklist\\_FI%20%28002%29.pdf](https://1586428.168.directo.fi/@Bin/fo4de1337d6eaa2ed497108b91a37faa/1611307190/application/pdf/9199783/VC_RoL_checklist_FI%20%28002%29.pdf) (22.1.2021)

## 3 PUBLIC MANAGEMENT AND ETHICS

*Christoph Demmke*

### 3.1 Introduction

Moral and ethical standards are changing as rapidly as the administrative and Human Resource Management (HRM) context. What was legal a generation ago is considered unethical today. Thus, also the concept of ‘Integrity of Governance’ is more complex and “path-dependent” than ever. Progress in the field is combined with new challenges, conflicts, and dilemmas. In the field of Governance, experts observe trends are moving towards a “marketization of societies”, the return of the Leviathan, developments towards flexible forms of Governance, the emergence of a digitalized shared economy, and a return to ‘moral politics’ – all in one. To this should be added trends to the diversification of institutional systems and HRM systems. In the following discussion, we will start by defining the concept of ethics and discuss the main and most important ethics theories. Afterward, we will discuss the concept of organizational justice and why justice perceptions are important and influence workplace behavior. In the next step, we explain the link between public administration and ethics and public administration reform and ethics. At the end of our deliberation, we explain the topic of ethics management and why public service ethics is gaining importance although much research is still needed, especially as regards the link between HRM reforms and workplace behavior. Bringing light into this complex relationship is badly needed.

### 3.2 What is public service ethics? Ethics in theory and practice

Generally speaking, the study of ethics is about the reflection of moral principles and how and why people make decisions about what is good (or bad) for themselves, others, or – even society. As such, this sounds abstract and theoretical. However, today, making ethical judgments is all over the place. It is also a daily life practice. People constantly make value-driven and ethical choices.

We do this as much in bedrooms as in football clubs and churches. People discuss what we should eat, wear, buy, about research ethics, abortion, drugs, plastic surgery, artificial intelligence, digitalization, identity policies, environmentally friendly and sustainable behavior, and many other things.

As it seems, it is as difficult to teach, preach, study, publish, and debate ethics as it is to practice ethical living. Ethics and ethics policies are indeed as old as mankind. The Greek

philosopher Aristotle wrote about moral virtues such as honesty, courage, and responsibility. Since then the ***theory of virtue ethics*** has inspired many politicians and people. Other philosophers like the German Immanuel Kant focused on duties and principles as an alternative to virtues, ***the so-called deontologist approach***. According to Kant ethical people are bound to do the right things: “Act only according to that maxim by which you can at the same time will that it should become a universal law”. English Philosophers like Mill and Bentham offered yet another approach to Ethics. According to them, one can only know if an act is ethical (wrong or right) by judging its consequences. This ***utilitarian philosophy*** “Do the greatest good for the greatest number” has also been very influential.

Today, the ethical challenges in public service organizations are increasingly complex. Almost daily, new difficulties, situations, and dilemmas arise to which neither a virtue, duty or utilitarian approach give sufficient guideline. Also, the very idea of public administration raises complex ethical considerations. Take the case of leadership (Greenwood 2013; Budd & Scoville 2005). In everyday life, managers change, shape, direct, and alter the employee’s lives. Managers make hiring decisions; assess competencies, skills, and performance; decide on training needs, rewards, sanctions, promotions, telework opportunities, diversity issues, dismissals, and private-work balance; provide feedback; etc. All of these tasks have important ethical consequences for individuals.

Take ***the importance of respect and recognition***: Already in 1692, John Locke noted in *Some thoughts concerning education* that the lack of recognition and the lack of respect will immediately backfire and produce bad feelings. Nobody can accept to be disregarded (John Locke, 1692, *Some Thoughts concerning education*). Appiah illustrates in “The Honor Code. How Moral Revolution Happen (2011)” how disregard, the violation of honor codes, and the lack of respect lead people to claim their rights and to protest against the Government if they feel humiliated. Today, in times of growing inequality, these ideas have become very relevant when governments implement austerity measures in order to face the increasing budgetary constraints.

### 3.3 The importance of organizational justice in practice

In his prominent book *A Theory of Justice*, philosopher John Rawls (1971) argues for a principled reconciliation of liberty and equality. Rawls argues that inequality is acceptable only if it is to the advantage of those who are worst-off. Rawls develops two principles of fairness and justice. According to the first principle of justice, each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others. The basic liberties of citizens are, roughly speaking, political liberty (i.e. right to vote and run for office), freedom of speech and assembly, liberty of conscience, freedom of personal

property, and freedom from arbitrary arrest. According to the second principle of justice, social and economic inequalities are to be arranged so that (a) they are to be of the greatest benefit to the least-advantaged members of society (*the difference principle*) and (b) offices and positions must be open to everyone under conditions of fair equality of opportunity (Rawls 1971, 303).

Thus, Rawls was a great defender of the **merit-principle**. Merit means that all people should have the same opportunities to succeed, and not depending on status, power, gender, age, habitus, or available resources. Thus, if we want to live in a just world, we also need to embrace merit-based principles.

Therefore, all EU Member states are, broadly, meritocratic countries that subscribe to the principles of Rawls theory. On the other hand, the ever stronger focus on performance and merit has also produced more inequalities in our society in which no hiding place exists for those who end up at the bottom (Dench 2010; Sandel 2020). The term **organizational justice** refers to the extent of perceiving administrative reforms and Human Resource (HR) policies as fair in their outcome. Experts often make a distinction between distributive justice, procedural justice, and interactional justice. Distributive justice refers to the fairness of the allocation of outcomes. For example, “my unit’s head endures the same harsh performance assessment conditions as the employees do, and the outcomes we get are fair, given our performance”. Procedural justice refers to the fairness of the decision-making procedure behind the allocation of these outcomes. For instance, “my unit’s head is consistent in the procedures s/he uses, and I have the opportunity to express my view during these procedures”. Interactional justice pertains to the fairness of treatment throughout the process of decision-making and allocating outcomes. For example, “I am treated with respect, and the procedures applicable in the performance assessment have been explained in a timely manner and the explanations given in the feedback are reasonable”.

The impact of organizational justice perceptions on performance is believed to stem from equity theory (Molina, Cropanzano & Martinez-Tur 2017). This would suggest that when people perceive injustice they seek to restore justice. Fairness perceptions can strongly influence individual behavior and having a good or bad impact on individual and organizational performance. Thus, people are naturally attentive to the justice of events and situations in their everyday lives, across a variety of contexts. Individuals react to actions and decisions made by organizations and their leaders every day (Karam et al. 2019). What then happens to employees if national governments introduce harsh pay cuts and pension reforms, decide on voluntary or obligatory job transfers, limit promotions, relax job security, reduce the scope of health schemes, reform the standard employment model, etc.? Or, simply, if leaders do not manage people professionally and fairly?

In the academic literature, experts have pointed to many negative effects of unprofessional performance assessments, job terminations, unfair promotion decisions, decisions not based on merit but personal considerations, salary cuts, unfair recruitment decisions, etc. on fairness perceptions.

There is no place here to continue along with this discussion. However, it suffices to state that supporting values like “merit” is different from actually implementing merit-based practices. The same is the case as regards the terms of justice and equality.

For example, in the field of organizational justice, expert’s discussion focus on the responsibilities of people for their choices and the outcomes of their choices, and whether new justice concepts should be made more sensitive to individual responsibility (Knight & Stemplowska 2014). Take again the case of the changing concept of merit, equality, and equity: Equality refers to a situation where everyone is given equal resources, whereas equity refers to achieving equality of outcomes (that is, the resources are related to needs). Today, classical interpretations of both concepts are under pressure because of recent changes in the discourse about inequality and new discussions about another fundamental moral ideal in Western societies: people should be held personally responsible for the consequences of their choices. On the other hand, employees are seen as responsible and called upon to be engaged, committed and continuously adapt their skills and competencies. The idea of personal responsibility also seems to increasingly involve considerations of merit (choices, talent, and effort) and luck. On the other hand, merit is increasingly confused with luck and chance, and less with effort and talent (Sandel 2020).

### 3.4 The link between public administration (reform) and ethics

How do governance systems, public administrations and HR policies influence ethical behavior?

Organizational theory claims that organizational settings influence people’s way of thinking and their behavior, and hence the content of public policy. Therefore, an organizational theory approach of integrity policies assumes that it is impossible to understand integrity policies without the way public institutions work and without analyzing how they are organized, their modes of working and their HR management (Christensen, Laegreid & Rovik 2020, 1).

In most countries worldwide, public organizations were created as distinct structures to make the public sector independent from the private sector and public officials independent from personal and political interests.

**Originally, modern public institutions were conceptualized as rational machines** that had democratic and ethical tasks of serving the society and the law, protect citizens, operate equitably and impartial (Demmke 2020). Since the Northcote-Trevelyan report in 1854 in the UK, the merit (and performance) principle has been introduced and since then it has been considered as a cornerstone of administrative life. Decisions should be taken as a result of fair and impartial procedures according to the principle of individual merit and performance. In fact, for decades, conventional wisdom also assumed that organizational and personnel stability contribute to public administrative performance and impartiality. Originally rigid careers and the seniority principle were invented to avoid patronage and to prevent political influence in the field of career development policies. Most organizations, therefore, were heavily influenced by hierarchical command and control methods. Writers like Wilson or Weber on public administration have long suggested that without a specific status, legal protection, lifetime tenure, and special ethical rules, our societies would be open to terrible corruption. Consequently, for a long time, high job security in the public sector was also seen as an important motivational element and – within times of demographic changes – an important aspect for the recruitment and retention of staff.

In almost all countries, constitutions, public organizations and civil service acts resulted in provisions that were loaded with legal obligations, values and principles and the need to have neutral, loyal and impartial state servants with very specific employment conditions and institutional features. This technical, legalistic and bureaucratic compliance and “ethics of neutrality” concept (Thompson 1985) dominated until late in the 20th century. The traditional administrative theory also supported the view that the administration should be a neutral body and separated from political interests. “Bureaucracy was the model of public administration admired by Woodrow Wilson and other Progressives precisely because it promised to be an antidote to the corrupt spoils system” (Anechiarico & Jacobs 1996, 173). Almost all countries shared the understanding that no other institutional actor other than the public actor can combine public values such as expertise, continuity, professionalism, impartiality, equity, non-discrimination and fairness (van der Meer, Raadschelders & Toonen 2015, 369; OECD 2019). This is also the reason why no country worldwide has a privatized government and no government worldwide works like a company, despite all alignment trends.

However, until today, there is indeed **no evidence that bureaucratic structures have produced the intended ethical results**. Evidence is growing that specific public working conditions and bureaucratic structures did not necessarily produce less corruption and a specific public service ethos. Dahlström and Lapuente (2017) examine the existing link between bureaucratic structures and corruption. Both authors also conclude that closed bureaucracies are negatively related to the quality of governance. In *”The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”*



Dahlström et al. (2012; see also Rauch & Evans 2000) concluded that only some factors (most notably the meritocratic recruitment of public employees) exert a significant influence on curbing corruption even when controlling for the impact of most standard political variables. In *Unmasking Administrative Evil*, Adams and Balfour (1998) developed the concept of administrative evil in connection with a modernized society and an administrative culture dominated by technical rationality. According to the authors, the Holocaust was only possible in a perfect system of extreme obedience, loyalty and technical rationality.

Another problem with the concept of bureaucracy is because as an ethical guideline, it is simply too narrow for today's multi-level governance. Especially the importance of individuals was neglected because of the focus on the concept of "administrative neutrality" and the dominance of rational and legal approaches. Today, trends are towards the opposite and the growing importance and responsibility of individuals (Cooper 2006). Insights from behavioral economy and motivation theory have indeed shown that work in the public sector is more value-laden and more unpredictable than ever.

However, there is no common trend towards an alternative universal administrative model. Rather, current reform modes are caught in an identity crisis. Countries know well what they want to leave behind – bureaucracy! But they do not know where to go. There is – differently to what neo-institutionalists expected – no "isomorphism" logic and no trend towards a best-practice model. During the last decades, all countries worldwide have implemented new reforms, which have been successively defined as new public management, or simply as governance reforms leading to collaborative governance, a networking society, a co-production society, shared governance society, a digital-, or blockchain society, or, even towards the partial return of a strong state, the Leviathan. In the meantime, we seem to be living in an era of flexible post-bureaucratic governance. In this scenario, government policy styles and public institutional reforms proceed from policy to policy and from sector to sector. **Also, the varieties of post-bureaucratic governance or New Public Management have been challenged owing to the focus on results and cost savings** (Hood & Dixon 2013), compounded by the tendency to downplay the importance of other values and principles such as quality, fairness, equality, and impartiality. According to Andersson (2019), **new public management reforms did not live up to expectations** (Kolthoff 2007):

- First, the evidence is mixed regarding if performance has improved or costs dropped,
- Second, the democratic nature of public administration was affected as the role of public service consumer substituted the role of citizens,
- Third, fairness, as measured by service user's perceptions, seems to have to worsen,

- Fourth, in many cases vulnerability for corruption increased (Andersson 2019, 9).

Thus, whereas the traditional bureaucratic model is dismissed for many reasons, the emerging institutional models (such as the new public management model) did also not necessarily perform better – also as regards outcomes in the field of ethics. Frederickson (1997) argued that corruption and unethical behavior in government are on the rise because of attempts to run government organizations as though they were businesses. At the same time, Bovens and Hemerijck (1996) concluded that the scandals that have attracted media exposure in recent years and given rise to a public debate on integrity include activities and techniques that are relatively new in the public sector; specifically, privatization, the introduction of market techniques, pay that conforms to the market, outsourcing of tasks and services, and commercial activities performed by civil servants or public agencies. Such issues all relate to the trend of introducing business- or market-like approaches into government.

In one of the few existing empirical studies in the field Kolthoff (2007) concluded that new public management reforms had mixed results on integrity. Mungiu-Piddidi (2016; 2020) argues that corruption and politicization is rising – almost everywhere in the world. The latter is also a result of the marketization of governance.

Whatever is the right diagnosis, strangely enough, today, the (administrative) law and administrative principles are not anymore as popular as they used to be. Instead, during the heydays of New Public Management, administrative law was mostly seen as a constraint that blocks policy choices and reform policies. Too much law as such was seen as suspicious and an underlying reason for public sector inefficiencies. Consequently, traditional administrative behavior was held to be rigid, rule-bound, centralized, and obsessed with dictating how things should be done – regulating the process, controlling the inputs – but ignoring the results. As a consequence, New Public Management theories were dominated by economic-, political- and organizational discussions. In “A Government that worked better and cost less”, Hood and Dixon (2015) dismantled the idea of the existence of a superior, more effective, efficient and fairer (new) public management model. Also, new and popular ideas about the possibility to do “more with less” during the financial crises (2008 to 2014) were confronted with tough empirical evidence. For example, Demmke (2016) shows a direct connection between the introduction of austerity measures and increasing levels of perceptions of unfair treatment, and disengagement, dissatisfaction and distrust in leadership.

### 3.5 What is ethics management in the public sector?

In the meantime, almost everywhere, countries have expanded the meaning of the **concept of ethics management** (OECD 2020).

In the private sector, the concept of managerial ethics was founded by Schminke (1998). The notion of integrity systems seems to originate in the works by Jeremy Pope, the founder of Transparency International (Pope 1996). Other concepts discuss organizational ethics integrity (Polowczk 2017) or Handbooks on ethics infrastructure concepts (such as those published by the OECD 2020). As regards the latter, the most important distinction between integrity systems (Huberts, Anecharico & Six 2008; 2012) and ethics infrastructures seems to be that the former is a more technical concept and the latter relies on a discussion of much broader variables such as the importance of the rule of law, democracy and the judiciary (Fernandez & Camacho 2016; Martin & Kish-Gephart 2014). Finally, according to the OECD (Maesschalck & Bertok 2009), the concept of integrity management can be defined as the activities undertaken to stimulate and enforce integrity and prevent corruption and other integrity violations within a particular organization. Integrity management is the sum of systematic and integrated efforts to promote integrity within public-sector organizations (Kaptein 1998).

By definition, integrity management requires an integrated, systematic and coherent approach. Integrity instruments and initiatives are more effective when they are part of a systematic style (Van Tankeren 2010). Although the importance of such a systematic approach seems evident, this is not yet the case in many public organizations (Bowman 1990; Lawton et al. 2013). “Secondly, integrity management suffers from implementation deficiencies. Integrity policies have repeatedly proven to be a somewhat paper issue that has not received a direct follow-up (Transparency International 2012; Van Den Heuvel & Huberts 2003). Thirdly, it appears to be difficult to find a balanced integrity management approach combining both compliance and integrity strategies (Paine 1994)” (Hoekstra 2016, 4).

According to Breaky, Cadman and Sampford (2015, 3), Sampford was the first academic to distinguish between institutional and individual integrity. Since then, Hoekstra and Kaptein are the leading experts in the field of institutionalizing (public service) ethics. Institutionalization (Hoekstra & Kaptein 2012) is an important aspect of integrity management and addresses the question of how these concerted efforts are thoroughly secured, anchored, embedded or safeguarded within the organization. Hoekstra and Kaptein (2012, 9) point out that there are two approaches to embed integrity measures within organizations: informal and formal institutionalization (Brenner 1992). The nature of the informal approach is implicit, indirect and concerns less visible and tangible organizational aspects

that, while affecting the ethical climate of the organization, are not primarily targeting ethics. This could include the behaviour of supervisors, the creation of shared values, fair remuneration, appraisal and promotion systems, and rewarding 'good' behaviour.

Also related to the issue of institutional integrity, Cropanzano and Folger (1991) were the first to invent the term of organizational justice and Linda Trevino the concepts of unethical behavior in the workplace and ethical culture (Trevino 1986).

Much of the literature assumes that institutional integrity systems constitute 'best practice' and are universally applicable management. The best practice approach is based on the belief that ethics institutions and infrastructures can be used in any organization and the view that all organizations can improve *ethical performance* if they identify and implement best practices. According to Huberts (2014), it is possible to stress the 'basics of an integrity system' (Huberts 2012, 190): Suggested instruments include rules, disciplinary policies, standards, codes of ethics, codes of standards, value management, ethical leadership, whistleblowing, job rotation, risk analysis, training, integrity plans, integrity monitoring, scandal management, registers, disclosure policies, ethical climate surveys, self-assessments, integrity officers, ethics committees and good working conditions. It is also widely accepted that preconditions of effective ethics infrastructures include openness and independent control mechanisms because principles of ethics cast suspicion on any process. In the meantime, there is also considerable consensus on what constitutes bad practices, for example, the absence of free media and independent judicial systems, high levels of politicization, poor leadership, unfair HR policies, lack of training, unprofessional performance measurement, etc. in which holders of Public Office and public officials discipline themselves.

### 3.6 Challenges in the field

Governments invest in ethics policies and in fighting unethical behavior more resources than ever before. In many cases, governments have institutionalized ethics infrastructures as a reaction to the critical effects of new public management doctrines and political scandals and started to focus on the implementation of ethics policies. Overall, ethics policies have become wider, broader, stricter, better institutionalized and professionalized. However, this does not mean that they have also become more effective. Moreover, it is not clear whether behavior is improving and if so, whether this is a consequence of the introduction of new policies and instruments.

Today, experts agree on the importance of ethical leadership for integrity. However, it is difficult to measure ethical leadership. Moreover, from a manager's point of view, daily management is about managing conflicts and value dilemmas under high time pressure

and financial constraints. From a managerial perspective, ethical leadership is a virtue that is difficult to realize in practice. Consequently, ‘dark leadership’ is not going away easily.

Despite the growing importance of ethics policies and ethics management, there is little consensus regarding the various policies, instruments and mechanisms and how they impact ethical outcomes. Whereas sound empirical knowledge exists about the positive link between meritocratic structures and levels of corruption and politicization, too little evidence exists regarding the link between flexible Governance trends, HRM reforms, and the impact on ethical leadership and organizational justice and fairness perceptions. Therefore, more empirical studies and more non-ideological deliberations are sorely needed if we are to better understand ethical promises, paradoxes, challenges, and limitations. One of these challenges is to understand how institutions are changing and how this affects institutional integrity and workplace behavior.

However, solid evidence exists as regards the relationship between Good Governance and the acceptability of corruption. As such, in countries with a higher democracy index, there is also less acceptance for corruption. Or, vice versa: In countries where the democracy index is lower, the acceptance for corruption is also higher. These findings are important because they allow for the conclusion that the acceptance of unethical conduct is higher in countries with a lower democracy index and lower in countries with a higher democracy index. Thus, if countries want to take the fight against unethical behavior and corruption seriously, an important precondition for this is to – simultaneously – maintain or strengthen systems of good governance. We also note the same logic as regards the situation of the rule of law. The higher the rule of law index of a country, the less acceptance for corruption. Or vice versa: The lower the rule of law index in a country, the higher is the acceptance for corruption. Thus, there exists a positive relationship between Government Integrity and the unacceptability of corruption. As such, this confirms the hypotheses that Good Governance (Rothstein 2012) and “ethics pay off” (Paine 2000). Moreover, the institutionalization of ethics policies can be expected to lower tolerance for unethical conduct.

### 3.7 Conclusions

As we have seen ethics is a complex issue, but ethics is everywhere. For students, ethics management is a very practical and fascinating issue. The topic is also gaining in importance, also as an emerging market. Today, countries everywhere in the world invest in the institutionalization of ethics policies and sound ethics management. Awareness is growing that ethics policies pay off in terms of organizational and individual performance.

Without a doubt, the increasing discussions about ethics in the public sector also reflect increasing public interest and concerns regarding morals and ethics in general. Today,

hardly any policy areas or sectors can avoid a discussion about ethics and unethical behavior. It seems that everyday discussions and speeches about the corporate responsibility of world-wide operating companies, the salaries of top-managers, or the ethics of green shareholding, the social and cultural impact of the new social media, our responsibility for climate change, etc. are increasing. No day goes by without media coverage on new scandals.

Thus, our present understanding of ethics seems to be paradoxical: on the one hand, there has never been so much focus on ethics and the need to fight unethical behavior. On the other hand, there is very little common understanding of what is ethical behavior. Despite ever more investments in the field of ethics management, we also do know too little about the effectiveness of various policies and instruments and in which situation they work, or not. As discussed, the reform of ethics policies develops into a specialized and professionalized ethics bureaucracy. Trends are towards ever broader and stricter integrity requirements. Still, ethics policies are ineffective and shortcomings in implementing integrity policies are neglected (Demmke 2020, 7). This altogether presents a highly fascinating, but also a contradictory scenario. Therefore, one could only agree with Dennis Thompson [“*The Paradoxes of Government Ethics*” (1992)]: Because other issues are more important than ethics, Ethics is more important than any issue.

## References

- Adams, G. & Balfour, D. (1998). *Unmasking Administrative Evil*. Thousand Oaks: Sage.
- Anderson, E. (2017). *Private Government. How Employers Rule our Lives*. Princeton: University Press.
- Anechiarico, F. & Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Bazerman, A. T. & Chugh, D. (2015). Behavioural ethics: a story of increased breadth and depth. *Current Opinion in Psychology* 6, 205–210.
- Bazerman, M. H. & Tenbrunsel, A. E. (2011). *Blind Spots*. Princeton: University Press.
- Bazerman, M. H. & Ovul, S. (2016). Bounded awareness: Implications for ethical decision-making. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 36, 93–105.
- Budds, J. (2019). The psychologisation of employment relations, alternative models of employment relationships, and the OB turn. *Human Resource Management Journal* 30:1, 73–83.
- Behncke, N. (2005). Ethics as Apple Pie The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns. EGPA-Paper presented at the conference on Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue in Leuven in June 2005.

Bertók, J. & Maesschalck, J. (2009). Public Sector Ethics: an infrastructure. In: OECD (Eds.): *No longer business as usual – Fighting Bribery and Corruption*. Paris.

Breaky, H., Cadman T. & Sampford, C. (2015). Conceptualizing Personal and Institutional Integrity: The Comprehensive Integrity Framework, In *Bounded Rationality and Cognitive Limits in Political Decision-Making* eds. M. Schwartz/H. Harris, Brooke, N., Shannon/Zachary McGee, S., McGee, Z. & Jones, B. D. Oxford Research Encyclopedia Politics 2019.

Budd J. W., Scoville, J. G. (2005). *The ethics of human resources and industrial relations*. Ithaca New York: ILR Press.

Burns, T. (1961). Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change. *Administrative Science Quarterly* 6:3, 257–281.

Carpintero, H. (2017). History of Organizational Psychology. *Organizational and Institutional Psychology*.

Cooper T. (2006). *The responsible administrator*. 5th edition. San Francisco: Jossey Bass.

Cropanzano, R. & Folger, R. (1991). Procedural Justice and Worker Motivation. In *Motivation and Work Behavior* eds. Steers, R. & Porter, R., 131–143. New York: McGraw & Hill.

Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly* 65:3, 656–668.

Dahlström, C. & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge (U.K.): Cambridge University Press.

Demmke, C. (2016). *Doing better with Less?* Frankfurt: Peter Lang.

Demmke, C. (2020). Public Administration Reform over Time – Did Change Lead to a More Effective Integrity Management? *Central European Public Administration Review* 2, 7–25.

Dench, G. (Ed.) (2010). *The Rise and Rise of Meritocracy*. Oxford: Wiley-Blackwell.

de Wijze, S. (2013). Punishing “Dirty Hands” – Three Justifications. *Ethical Theory and Moral Practice* 16, 879–897.

Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.

Fukuyama, F. (2018). *Identity*. London: Profile Books.

Godard, J. (2014). The psychologisation of employment relations? *Human Resource Management Journal* 24, 1–18.

Greenwood, M. (2013). Ethical analysis of HRM: a review and research agenda. *J Bus Ethics* 114, 355–366.

- Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2012). The Institutionalization of Integrity in Local Government. *Public Integrity* 15:1, 5–28.
- Hoekstra, A. (2016). Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures. In *Ethics in public policy and management* eds. Lawton, A., Z. van der Wal & L.W. J. C. Huberts. London: Routledge.
- Hoekstra, A. (2015). Institutionalizing Integrity Management, Challenges and solutions in times of financial crises and austerity measures, In: *Ethics in Public Policy and Management* eds. Lawton, A., van der Wal Z. & Huberts, L., 151-152. London: Routledge.
- Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2012). The Institutionalization of Integrity in Local Government. *Public Integrity* 15:1, 5–28.
- Hood, C. & Dixon R. (2013). A Model of Cost-Cutting in Government? The Great Management Revolution in UK Central Government Reconsidered. *Public Administration* 91:1, 114–134.
- Kaptein, M. (1998). *Ethics Management*. Dordrecht: Kluwer.
- Kaptein, M. (2011). Toward effective codes: Testing the relationship with unethical behavior. *Journal of Business Ethics* 99, 233–251.
- Kaptein, M. & Schwartz, M. (2008). The effectiveness of business codes: A critical examination of existing studies and the development of an integrated research model. *Journal of Business Ethics* 77, 111–127.
- Karam, E. P. et al. (2019). Illuminating the “Face” of justice: a meta-analytic examination of leadership and organizational justice. *J Manag Stud* 56:1.
- Knight, C. & Stemplowska, Z. (eds.) (2014). *Responsibility and Distributive Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Kolthoff, E. W. (2007). *Ethics and New Public Management. Empirical research into the effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*. Den Haag: BJU.
- Lukes, S. (2008). *Moral Relativism*. New York: Picador.
- Mackenzie, G. C. (2002). *Scandal Proof, do ethics laws make government ethical?* Washington: Brookings Institution.
- Molina, C., Cropanzano, R. & Martinez-Tur, V. (2017). *Organizational Justice*. New York: Routledge.
- Mungiu-Pippidi, A. (2016). *The quest for good governance*. Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- Mungiu-Pipidi, A. (2020). The Rise and Fall of Good-Governance Promotion. *Journal of Democracy*, 31:1, 88–102.
- OECD (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*. Paris: OECD.
- OECD (2018). *Merit Civil Service – A Foundation for Public Integrity*. Paris: OECD.



- OECD (2020). *OECD Public Integrity Handbook*. Paris: OECD Publishers.
- Paine, L. S. (2000). Does ethics pay? *Journal of Business Ethics* 10:1, 319–330.
- Raadschelders, J. C. N, Toonen, T. A. J. & Van der Meer, F. M. (2015). Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century. In *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* eds. Van der Meer, F. M. et al., 354–370. London: Palgrave Macmillan.
- Rauch, J. & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics* 75, 49–71.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Reckwitz, A. (2017). *Die Gesellschaft der Singularitäten*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Rothstein, B. (2012). Good Governance. In *Oxford Handbook of Governance*. Levi-Faur, D. (eds.). Oxford University Press.
- Salminen, A. (2010). *Ethical Governance*. Research publication of University of Vaasa 294, Public Management 39. Vaasa: University of Vaasa.
- Sandel, M. (2020). *The Tyranny of merit – What become of the Common Good?* London: Allen Lane.
- Schminke, M. (1998). *Managerial Ethics: Moral Management of People and Processes*. New York: Lawrence Erlbaum.
- Trevino, L. (1986). Ethical Decision Making in Organizations: A Person-Situation Interactionist Model. *The Academy of Management Review* 11: 3, 601–617.
- Thompson, D. (1985). The Possibility of Administrative Ethic. *Public Administration Review* 45:5, 555–561.
- Van der Meer, F., Raadschelders, J. & Toonen, T. (2015). *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. London: Palgrave MacMillann.
- Walzer, M. (1973). Political Action: The Problem of Dirty Hands. *Philosophy & Public Affairs* 2:2, 160–180.

## 4 JULKISEN TOIMINNAN LUONNE JA SEN UUDISTAMISEN TAVAT

*Jan-Erik Johanson, Johanna Liljeroos-Cork, Jari Stenvall, Elias Pekkola & Paula Rossi*

*”...Näihin yhtyvät myös ne, joille kadehdittava kohtalo on suonut erikoistehtävien virkamiehen arvon. Jälkimmäisiin liittyvät vihdoin ne, jotka hoitavat virkaa ulkoasiainministeriössä ja eroavat muista tehtäviensä ja käytöstapojensa tärkeyden ja hienouden puolesta. Hyvä Jumala, miten erinomaisia toimia ja virkoja onkaan olemassa ja miten ne ylevöittävät ja päihdyttävät ihmismielen! Mutta, voi, minulla itselläni ei ole virkaa ja niin minulta puuttuu myös ilo nähdä, kuinka hienosti päälliköt kohtelevat alaisiaan.” Nikolai Gogol, Nevan valtakatu (1835)*

Historiallisesti tarkasteltuna julkinen sektori ei ole kehittynyt suoraviivaisena tapahtumasarjana. Monet syyt ovat hidastaneet sen muutosta. Jotkut näistä tekijöistä liittyvät valtion sisäiseen toimintaan; toiset taas liittyvät valtion vuorovaikutukseen talouden ja kansalaisyhteiskunnan kesken. Julkisen sektorin muutokset tapahtuvat usein hitaasti ja pienin askelin. Toisaalta julkisen hallinnon muutoksiin voi liittyä käännekohtia, jotka pakottavat ajattelemaan toisella tavalla.

Tässä artikkelissa määrittelemme julkisen toiminnan peruskäsitteitä, tarkastelemme valtion roolia ja keskitymme erityisesti julkisen hallinnon reformeihin ja muutokseen. Näemme reformit tavoitteellisina pyrkimyksinä uudistaa julkista hallintoa. Olemme tässä kirjoituksessa erityisesti kiinnostuneita sellaisesta reformiajattelusta, joissa on hyödynnetty hallintotieteellisiä teorioita. Usein hallintotieteellinen keskustelu kehittyi tiettyssä historiallisessa muutostilanteessa, josta johtuen kiinnitämme huomiota julkisen toiminnan kehityslinjoihin.

Artikkeli rakentuu kahdesta osasta ja painottuu näistä jälkimmäiseen. Artikkelin ensimmäisessä osassa tarkastellaan julkishallinnon tehtävien kannalta keskeisiä käsitteitä ja termejä. Näitä ovat valtion ja julkisen vallan rooli (kuka tai mikä on julkinen toimija), valtion tehtävät (mitä julkinen valta tekee), julkisen arvon käsite (mikä tekee julkisesta toiminnasta julkista) ja julkisen intressin käsite (miksi julkista toimintaa tehdään). Tämän lyhyen valtion ja laajemminkin julkisen vallan terminologian käsittelyn jälkeen artikkelin varsinaisessa käsittely osassa perehdytään siihen, kuinka julkisen hallinnon rooli ja tehtävät ovat muuttuneet ja kuinka muutosta on käsitteellistetty.

## 4.1 Julkisen toiminnan luonne

### 4.1.1 Valtio ja julkinen valta

Valtiota käsitteenä voidaan lähestyä hyvin monin eri tavoin. Sitä voidaan tarkastella esimerkiksi poliittisesti, hallinnollisesti, oikeudellisesti tai alueellisesti. Max Weberin klassisen määritelmän mukaan valtio on organisaatio, jolla on oikeutettu eli legitiimi yksinoikeus väkivallan käyttöön tietyllä maantieteellisellä alueella (Weber 1994 [1919], 310–311). Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta valtiota kuitenkin tarkastellaan nykyään tavallisesti Montevideon sopimuksen mukaan, jonka perusteella ollakseen kansainvälisen oikeuden oikeussubjekti, valtion tulee täyttää neljä kriteeriä: 1) valtiolla on pysyvä väestö, 2) sillä on rajattu alue, 3) hallitusvalta ja 4) kyky täyttää kansainväliset sitoumukset.

Arkikielessä valtion ja valtionhallinnon välinen ero on häilyvä. Valtiolla viitataan yleisesti julkiseen valtaan, jota käyttävät valtioon kuuluvat poliittiset elimet ja julkiset organisaatiot (Nyholm, Haveri, Airaksinen, Tiuhonen & Stenvall 2016). Suomessa on vallalla ns. Montesquieun kolmivallanjako, jossa valtio käyttää lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa. Ideaalisti nämä kolme vallanjaon elementtiä ovat riippumattomia toisistaan. Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, toimeenpanovaltaa käyttävät presidentti ja valtioneuvosto ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Kolmijaolla pyritään siihen, ettei valta keskity liikaa yhdelle toimijalle.

Valtion toimintaa ohjaa valtiosääntö. Valtiosäännöllä tarkoitetaan niitä oikeudellisia sääntöjä, joiden mukaan valtion toiminta, organisointi ja päätösvaltaisuus järjestetään. Valtiosääntöoikeudellisista oikeusnormeista tärkein on perustuslaki. Julkisen vallan käyttö on siis sidottu lakiin ja julkisen vallan käyttäjiä ovat erilaiset julkishallinnolliset elimet, kuten viranomaiset, virastot ja laitokset. Julkisia hallintotehtäviä (julkista valtaa) voidaan delegoida myös muille kuin viranomaisille, mutta ainoastaan lain nojalla. Kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät voidaan antaa vain viranomaisen vastuulle (PL 124 §).

### 4.1.2 Valtion tehtäviä

Valtion tehtävät ovat moninaiset. Ne voidaan jakaa karkeasti tulonjako-, stabilisaatio- ja allokaatiotehtäviin. Jälkimmäiseen valtio osallistuu osittain kohdentaessaan julkisia palveluita kansalaisille. Tulonjakotehtävän tarkoituksena on pyrkimys oikeudenmukaiseen tulonjakoon ja stabilisaatiotehtävä pyrkii vakaaseen talouskehitykseen. Valtionhallinnon tehtävissä siis korostuvat erityisesti valtion intressi, valtakunnallinen intressi ja valtakunnallisen valvonnan tarve tai yhdenmukaisuuden vaatimukset. Tehtävät ovat yhteiskunnallisesti merkityksellisiä ja keskeisiä kansalaisten tasa-arvon, turvallisuuden, hyvinvoinnin

ja talouden toiminnan edellytysten kannalta. (Nyholm ym. 2016, 109–110.) Tässä yhteydessä tarkastelemme tarkemmin valtion politiikka- ja palvelutehtäviä sekä toisaalta turvallisuus-, hyvinvointi-, sivistys- ja demokratiatehtäviä.

#### 4.1.3 Poliitiikka- ja palvelutehtävät

Suomen kielessä, ja erityisesti julkishallinnon tutkimuksessa, politiikan käsite on haastava. Sillä voidaan tarkoittaa mm. poliittista toimintaa, poliittista mielipidettä tai poliittista ohjausta, kuten politiikkalinjauksien määrittelyä. Valtion politiikkatehtävää voidaan lähestyä esimerkiksi Eastonin (1965) syöte-tuotosmallin kautta. Mallissa poliittinen järjestelmä koostuu erilaisista syötteistä (esim. äänestäminen ja kansalaisten vaatimukset sekä mielenilmaukset), joita se käsittelee, tekee niiden perustalta päätöksiä ja muuttaa ne lopputuotoksiksi. Näitä lopputuotteita voivat olla esimerkiksi lait, talousarvioesitykset, poliittiset ohjelmat ja hallinnollinen toiminta. Lopputuotteet realisoituvat siis tulonjakona, tulonsiirtoina ja sääntelynä, jotka puolestaan vaikuttavat ympäristöönsä. Ympäristö reagoi näihin lopputuotteisiin ja näin antaa uusia syötteitä poliittiseen järjestelmään. (Pekkola, Airaksinen & Nyholm 2016, 73–75.) Poliitiikka tapahtuu siis julkisen hallinnon ja ympäristön vuorovaikutuksessa, jossa poliittisia vaikuttajia voivat olla esimerkiksi puolueet, etujärjestöt, markkinavoimat, kansalaisjärjestöt ja media. Valtion politiikkatehtävä on ottaa tästä ympäristöstä politiikkasyötteet vastaan ja lainsäädäntö- ja toimeenpanovalan avulla huolehtia siitä, että kansalaisten tahto toteutuu.

Valtion palvelutehtävä kiteytyy allokaatiotehtävään eli julkisten palveluiden järjestämiseen. Allokaatiotehtävän näkökulmasta tärkeintä on arvioida, millä hallinnon tasolla on parhaat edellytykset kohdentaa voimavarat siten, että ne palvelevat parhaiten palvelujen järjestämistä. Paikallishallinnon eli kuntien rooli usein korostuu tämän tehtävän hoitamisessa, sillä paikallisella tasolla on usein paremmat lähtökohdat kansalaisten tarpeiden ja preferenssien ymmärtämisessä. (Nyholm ym. 2016, 111.) Suurin osa julkisista palveluista tuotetaan kunnissa.

#### 4.1.4 Turvallisuus-, hyvinvointi-, sivistys- ja demokratiatehtävät

Valtion perustehtävä on turvata sen sisäinen ja ulkoinen turvallisuus (Virta 2007). Turvallisuustehtävien hoitaminen jakautuu valtion hallinnossa laajalti. Sisäisestä turvallisuudesta vastaa sisäministeriö, Suomen puolustuksesta vastaa puolustusministeriö ja ulko- ja turvallisuuspolitiikka on puolestaan ulkoministeriön vastuulla. Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Lisäksi Suomen turvallisuusympäristön ja yhteiskunnan kehitystä seuraamaan sekä yhteensovittamaan kokonaisturvallisuuteen liittyvää ennakoivaa varautumista on perustettu Turvallisuuskomitea. Kansallisen

turvallisuuden lisäksi turvallisuuden käsite kattaa lähes kaikki inhimillisen elämän alueet ja turvallisuutta voidaankin lähestyä myös sosiaalisen ja inhimillisen turvallisuuden kautta (Virta 2007, 12).

Valtion hyvinvointitehtävät ovat moninaiset ja suurin osa niistä on kuntien järjestämistä vastuulla. Hyvinvointipalveluista tärkeimpiä on vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Hyvinvointia kuitenkin edistävät monet muutkin asiat, kuten tiede, taide, liikunta ja kulttuuri. Tällaisia hyvinvointipalveluja ovat mm. kirjastot, uimahallit, vapaa sivistystyö ja museot. Lisäksi kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavat elinympäristö ja sen kehittäminen. Terveellisyys, turvallisuus, esteettömyys ja viihtyisyys ovat elinympäristön tärkeitä ominaisuuksia, joilla edistetään hyvinvointia. Näihin teemoihin liittyvät mm. maapolitiikka, kaavoitus ja maakäytön suunnittelu, liikenne ja infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpitäminen, vesi- ja jätehuolto jne.

Valtion sivistystehtävät ovat pitkälti opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa järjestettäviä palveluita, joista hyvinvointitehtävien tavoin kunnat pääsääntöisesti vastaavat. Kuntien sivistyspalveluilla tarkoitetaan varhaiskasvatusta, esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, vapaata sivistystyötä, aikuiskoulutusta, taiteen perusopetusta, kuntien kulttuuritoimintaa ml. taide- ja kulttuurilaitokset, kirjastopalveluja sekä liikunta- ja nuorisopalveluja. Sivistyspalveluilla on sivistystehtävän lisäksi merkittävä rooli kuntalaisten hyvinvoinnin ja osallisuuden edistämässä, eriarvoisuuden kaventajana ja mahdollisuuksien luojana. (Kuntaliitto 2019.)

#### 4.1.5 Julkisen intressin käsite

Viitatessamme julkiseen hallintoon ja julkiseen valtaan ajattelemme usein, että valtio ja kunnat, jotka hoitavat tehtäviään tekevät niin yhteisen edun, oikeudenmukaisuuden ja yleisen hyvän nimissä. On kuitenkin perusteltua kyseenalaistaa tai ainakin problematisoida edellä mainittu väite ja kysyä, mikä on tuo julkinen intressi, jota valtio ja julkinen valta edustavat. Tähän kysymykseen yksiselitteinen vastaaminen lienee mahdotonta. Voimme kuitenkin yrittää määritellä sitä, miten kysymystä pitäisi lähestyä. Tyypillisesti julkisen intressin määrittelyssä keskeistä on se, että julkisen intressin määrittelyn tulee tapahtua ennen kuin tiedämme päätöksen vaikutukset (Lok-Sang 2011). Julkinen intressi tulee esille siis silloin, kun päätöksiä tehdään esimerkiksi sodasta ja rauhasta, verotuksesta tai hyvinvointimäärärahojen allokoinnista. Julkinen intressi on siis yksilön intresseistä eroava päätöksentekokriteeri, jolla tavoitellaan yleistä etua. Julkinen intressi on siten jaettu käsitys siitä, miten tulisi toimia, jotta yhteinen ja yleinen etu toteutuisi.

Käsitys julkisen intressin muodostuksesta sekä vapauden muodosta muokkaa myös käsitystämme siitä, millainen julkisen toimijan, valtion, roolin tulisi olla. Vahva negatiivisten

vapauksien kannattaja (vapaus jostakin), joka uskoo julkisen intressin ja yleisen edun syntyvän yksilöiden valinnan tuloksena, kannattaisi todennäköisesti niin sanottua yövaltija-valtiota, jossa valtion tehtävät on rajoitettu minimiin ja valtion rooli on lähinnä suojata yksilön vapaata päätöksenteko-oikeutta ja omaisuuden suojaa. Yhteisöllisesti muovautuvaan julkiseen intressiin uskova ja positiiviseen vapauskäsitteeseen tukeutuva (vapaus johonkin) puolestaan todennäköisemmin puhuisi laajemman hyvinvointivaltion puolesta, jonka tehtävänä on myös tuottaa ja järjestää palveluita, joihin kansalaisilla on oikeus.

Käsityksemme julkisesta intressistä, vapaudesta ja valtion tavoiteltavasta roolista muokkaa käsitystämme siitä, mikä on julkisen hallinnon rooli ja tehtävä. Julkisen hallinnon kehittämisen yhteydessä törmätään säännönmukaisesti seuraaviin peruskysymyksiin:

- Tulisiko valtion (ja julkisen sektorin laajemminkin) vastata vain sen ydintehtävistä
- Tulisiko julkisen hallintojärjestelmän ulottua myös palveluiden tuottamisen alueelle
- Tulisiko julkisten palveluiden ja julkisen hallinnon tukea markkinoita, korvata markkinat vai toimia markkinoiden ehdolla
- Riittääkö julkisen intressin toteutumiseksi se, että jokainen on vapaa tekemään omat ratkaisunsa
- Ovatko kaikki yksilöt kykeneviä muodostamaan oman käsityksensä omasta edustaan
- Mikä on yksittäisen virkamiehen rooli julkista intressiä ja etua määriteltäessä.

## 4.2 Julkisen toiminnan uudistamisesta

### 4.2.1 Byrokratia luo hallinnon pohjan

Hallinnon tutkimuksen ja yhteiskuntateorian klassisiin ajattelijoihin lukeutuva Max Weber (1980 [1905]) erottaa järkiperäisen lakiin perustuvan byrokratian muista hallinnan tavoista, kuten perinteisiin pohjautuvasta isäntävallasta ja poikkeuksellisiin kyvykkyyksiin perustuvasta karismaattisesta johtajuudesta. Byrokratia on Weberin mukaan ideaalimuodossaan tehokkain hallinnan väline hallitsijan tavoitteiden toteuttamiseen. Byrokratia viittaakin tiettyyn tapaan järjestää valtion ja viranomaisten tehtävät (Weber 1978 [1921]). Siksi se ei ole tässä yhteydessä kielteinen termi, jollaiseksi se helposti leimataan, kun sillä tarkoitetaan monimutkaista, kankeaa tai turhaa hallintoa. Byrokratialle ovat ominaisia periaatteet, jotka koskevat yksittäisiä viranhaltijoita:

1. Viranhaltijat ovat henkilökohtaisesti vapaita ja hallitsemisen kohteena ainoastaan virkatehtäviensä osalta ja virka-aikanaan.
2. Viranhaltijat muodostavat selkeän ja täsmällisen virkahierarkian.
3. Viranhaltijoilla ja heidän virastoillaan on tarkoin määritelty toimivalta.
4. Viranhaltijoiden asema perustuu vapaaehtoiseen sopimukseen, joten kenenkään ei ole pakko ryhtyä virkamieheksi (eikä kenelläkään ole etuoikeutta virka-asemaan).

5. Viranhaltijat nimitetään teknisen pätevyytensä perusteella (ei valita vaaleilla) ja pätevyys kontrolloidaan todistusten ja kokeiden perusteella.
6. Viranhaltijoilla on kiinteä kuukausipalkka ja eläke sekä eroamisoikeus ja virassapysymisoikeus (palkka määräytyy aseman, kokemuksen sekä vastuun mukaan).
7. Virka on periaatteessa heidän ainoa toimeentulon lähteensä.
8. Virka on elämänura – uralla eteneminen perustuu virkaikään ja suorituksiin sekä riippuu täysin esimiesten arvioinnista.
9. Viranhaltija on systemaattisen ja tarkan kurin ja valvonnan kohteena. (Vartola 1979, 94–96; Vartola 2009).

Byrokratian kehityksen tarkastelu ei ole pelkästään hallintohistoriallisen sivistyksen aihe. Weberin luonnosteleva byrokratian malli on itsessään teoreettinen näkemys byrokratiasta puhtaimmillaan. Se on ideaalityyppi, joka ei kerro siitä, miten asiat tosiasiallisesti ovat käytännön maailmassa, vaan miten ne voisivat olla. Monet byrokratiaan liittyvät perusajatukset ovat edelleen ajankohtaisia pohdittaessa sitä, miten hyvä hallinto toimii.

#### 4.2.2 Hallinnon uudistamisen trendejä

Modernin julkisen hallinnon kehityksen yksinkertaistettu kehityskaari 1980-luvun jälkeen tapahtuneen muutoksen perusteella kuvaa edistystä vanhasta julkishallinnon muodosta, *Old public administration* (OPM) – jota kuvaa virkavaltaisuus, hierarkkinen valvonta ja liiallinen huomio sääntöjen ja menettelyjen noudattamiseen – virtaviivaiseksi, liike-elämän kaltaiseksi, markkinasuuntautuneeksi uuden julkisen johtamisen muodoksi, *New public management* (NPM). Viime aikoina jotkut tutkijat ovat esittäneet, että hallinto olisi siirtymässä kohti uuden julkishallinnon muotoa, *New public governance* (NPG), jota määrittelevät vapaaehtoiset verkostot, yhteistyö ja julkisten palvelujen yhteistuotanto (Kisner & Vigoda-Gadot 2017). Näiden kolmen näkemyksen ohella on esitetty myös muita hallinnon uudistamisen näkemyksiä, joita kuvataan taulukossa 1: uusi julkishallinto (New Public Administration, NPA), uusi julkinen palvelu (New Public Service, NPS), uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM), julkisen arvon hallinta (Public Value Management, PVM) ja uusi julkinen hallinta (New Public Governance, NPG) ovat joitain vaihtoehtoja hallinnon muutosten toteuttamiseksi. Jokaisella näistä lähestymistavoista on oma näkemyksensä julkisesta edusta ja käsitys valtion roolista sekä määritellyt menetelmät halutun tulevaisuuden saavuttamiseksi. Taulukossa 1 on esitetty näiden lähestymistapojen tärkeimmät piirteet. Käymme läpi näitä hallinnon uudistamisen tapoja seuraavissa kappaleissa.

**Taulukko 1.** Hallinnon uudistamisen tapoja (muokattu lähteestä Pyun & Gamassou 2018, 255-258).

Hallinnon uudistusstrategia	Uusi julkishallinto (NPA)	Uusi julkisjohtaminen (NPM)	Julkisen arvon johtaminen (PVM)	Uusi julkinen palvelu (NPS)	Uusi julkinen hallinta (NPG)
Julkisen edun toteutuminen	Sosiaalinen tasa-arvo vähemmän virkavaltaisessa hallinnossa	Paisuneen byrokratian vähentäminen ja kansalaisten toimijuiden palautus	Julkisjohtajien tukeminen, julkisen merkityksen palautus, vastine NPM:n heikkouksille	Demokratian ihanne vastaavoina NPM-ajattelun taloudelliselle näkökulmalle	Politiikan ja palvelutuotannon yhdistäminen
Valtion rooli	Yhtenäinen	Hajaantunut	Monimuotoinen	Monimuotoinen	Monimuotoinen
Julkisen hallinnon asema	Osa politiikkaprosessia	Palvelun syötteiden ja erityisesti tuotosten ohjaus	Julkisen arvon tuottaminen kansalaisten ja politikkojen tyydyttämiseksi	Palvelua neuvottelujen ja etujenvälityksen perusteella	Yhteistoiminta muiden tuottajien ja käyttäjien kesken
Keinot	Rajoja ylittävän toiminnan johtaminen	Markkinasopimukset, hallinnon sisäiset sopimussuhteet	Palvelun tarjoaminen, oikeuden takaaaminen, julkisen arvon punnitseminen	Liittoutumien rakentaminen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kesken	Luottamus ja epämuodolliset verkostosopimukset

#### 4.2.3 Uusi julkishallinto (NPA)

NPA:ta leimaa sekä arvottava että akateeminen sävy, koska se vaatii julkishallinnon riippumattomuutta sekä johtamisesta toimintana että politiikasta tutkimuksen alueena. NPA-lähtökohdan mukaan hallinnossa on kiista arvoperusteisen ja arvovapaan hallintonäkemysten välillä. Arvoperusteinen hallinto perustuu yleisen edun tavoitteluun, kun taas arvovapaalle hallinnolle on ominaista tukeutuminen tieteelliseen tutkimukseen (Henry 1975). NPA-ajattelussa kannetaan huolta eriarvoisuudesta, joka sen näkemyksen mukaan on seurausta teknokraattisesta ajattelutavasta. Tämä ajattelutapa korostaa taloutta ja tehokkuutta sosiaalisten tavoitteiden ja julkisen politiikan toteuttamisessa (Marini 1971;



Frederickson 1980). Lisäksi arvovapaa hallinto vieraannuttaa köyhiä ja vähemmistöryhmiä yhteiskunnan toiminnasta. Siksi ajatus arvovapaasta hallinnosta olisi kumottava. Sen sijaan tavoitteena tulisi olla hyvän hallintotavan ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden yhdistelmä vähemmän virkavaltaisessa hallinnossa. Tämä antaa enemmän tilaa tavoitteelliselle asioiden edistämiseksi julkisessa toiminnassa. Viranhaltijat voivat samalla omaksua entistä poliittisemmän roolin ja kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon voidaan lisätä.

Uusi julkishallinto tarkoitti siis reformeja, joilla pyrittiin paremmin turvaamaan poliittisten tavoitteiden näkyminen julkisessa hallinnossa. Käytännössä siihen perustuvat reformit ovat Suomessa olleet melko vähäisiä. Kuitenkin esimerkiksi valtion johdossa ministerien avuksi poliittisin perustein nimitettyjen valtiosihteerien ja erityisavustajien osalta tai kuntatasolla pormestarimalleissa voidaan nähdä uuden julkishallinnon mukaista reformiajattelua.

#### 4.2.4 Uusi julkisjohtaminen (NPM)

NPM:n perusaineokset ovat pyrkimys johtamisen vahvistamiseen, epäsuoran valvonnan käyttö sekä kansalaisten palvelu asiakkaina (Vedung 2010). Johtamisen vahvistamisen ajatellaan parantavan tehokkuutta, kun taas epäsuora valvonta mahdollistaa markkinatyypisten mekanismien käytön julkisten palvelujen tarjoamisessa (esim. yksityistäminen ja ulkoistaminen). Markkinoiden luominen antaa asiakkaille ja kansalaisille vapauden valita useista palveluvaihtoehdoista ja samalla se antaa kansalaisjärjestöille mahdollisuuden julkisten palveluiden tuotantoon. Se antaa myös kansalaisille enemmän valtaa vaikuttaa näiden palvelujen luonteeseen asiakasasemansa perusteella.

NPM-uudistukset ovat peräisin kahdesta peruslähtökohdasta: (1) julkisen valinnan teorian mukaisesta lähestymistavasta viranhaltijoiden toimintaan, johon liittyy uskomus siitä, että johtajat pyrkivät maksimoimaan oman virastonsa budjetin ja (2) yksityisen sektorin johtajuudesta, joka luo menestyviä yrityksiä. Nämä kaksi lähestymistapaa ovat lähtökohtaisesti ristiriitaisia. Julkisen valinnan teoria edistää keskittämistä, koordinointia ja valvontaa, kun taas johtamiskeskeinen ajattelutapa suosii hajauttamista, sääntelyn purkamista ja päätösvallan jakamista (Aucoin 1990). Keskeinen kysymys, jota hallinnon reformeilla pyritään ratkaisemaan, voidaan muotoilla seuraavasti. Miten luoda järjestelmä, jossa samalla, kun virkamiehet ajavat omaa ja organisaation etua, he edistävät myös julkisen hallinnon kokonaisuutta?

Viimeaikaisessa 20 Euroopan maan ylimmän virkamiehen kyselyssä (Hammerschmid ym. 2017) tutkittiin viiden keskeisen NPM-uudistuksen (palveluiden leikkaukset, uusien virastojen perustaminen, ulkoistaminen, asiakaslähtöisyys, joustavat julkisen sektorin palk-

kauskäytännöt) ja julkisen sektorin tuloksellisuuden neljän ulottuvuuden (kustannustehokkuus, palvelujen laatu, politiikan johdonmukaisuus ja koordinointi sekä yhtäläinen pääsy palveluihin) välistä suhdetta. He havaitsivat, että asiakaslähtöisyys ja joustavat julkisen sektorin palkkauskäytännöt parantavat suorituskyvyn kaikkia neljää ulottuvuutta. Ulkoistaminen ja palveluiden leikkaukset lisäävät tehokkuutta, mutta palveluiden leikkaukset yleensä heikentävät palvelun laatua. Itsenäisten virastojen perustamisella ei sen sijaan ole ollut tuloksellisuuteen liittyviä vaikutuksia.

Suomessakin useat julkisen hallinnon reformit ovat viimeisimmän kahdenkymmen vuoden kuluessa perustuneet uuden julkisen johtamisen kaltaiseen ajatteluun. Julkisessa hallinnossa on esimerkiksi pyritty edistämään tuloksellisuutta kehittämällä tulos- ja vaatimusperustaista palkkausta sekä toteuttamalla tehokkuutta edistäviä hallinnon ja prosessien uudistuksia.

#### 4.2.5 Julkisen arvon johtaminen (PVM)

Julkista arvoa käsittelevä keskustelu tarjoaa julkishallinnon johtajille mallin, joka auttaa heitä voittamaan vaikeudet ja saavuttamaan epätodennäköisiltäkin näyttävät tavoitteet (Moore 1995, 2013). Tämän logiikan mukaisesti on toteutettava sellaisia reformeja, joiden ansiosta julkinen hallinto kykenee joko edistämään aiempaa paremmin poliittisia tavoitteita tai aikaansaamaan asiakkaille ja julkisten palveluiden käyttäjille enemmän hyötyä ja arvoa. Julkisen johtajan strategisena tehtävänä on käyttää ”arvoa luovaa mielikuvitusta” yhdistämällä viraston tehtäviä (esim. palvelut/sääntely, operatiivinen/ammattillinen) toimintaympäristön tavoitteiden ja viraston omien kyvykkyyksien kanssa. Yritykset tarjoavat palveluja maksaville asiakkaille, mutta julkiset viranomaiset tarjoavat usein palveluja kansalaisille maksutta tai vain nimellisellä kustannuksella. Näiden palvelujen tarjoamiseksi julkiset virastot tarvitsevat kyvykkyyksiä tuottaa palveluita ja toimintaympäristönsä hyväksynnän niiden tuottamiseksi, mikä auttaa virastoja säilyttämään julkisen tuen ja oikeutuksen omalle toiminnalleen.

Hyvien hallintokäytäntöjen noudattaminen (esim. tarkastusten tekeminen ja päätösten julkistaminen) on yksi osa julkisen toiminnan oikeutuksen vahvistamista. Joskus uusien ongelmien ratkaiseminen edellyttää ympäristön suomaa valtuutusta muutosten tekemiseen ja innovaatioiden muotoiluun. Esimerkiksi yleisen tietoisuuden lisääminen kestävästä kehityksestä antaa viranomaisille paremmat valtuudet torjua fyysiseen ympäristöön kohdistuvia uhkia. Operatiivisesti julkiset virastot koostuvat yleensä useista toisistaan erillisistä tuotantolinjoista, jotka edellyttävät yhteensovittamista eli koordinaatiota. Toisaalta yksittäinen virasto on vain osa koko valtion tuotantoketjua, mikä korostaa julkisten virastojen ja laitosten keskinäisen yhteistyön merkitystä. Kansalaisten tyytyväisyys on olennainen osa julkisen arvon muodostusta, mutta yksittäisen viraston julkisen arvon tuotannon

määrää on erittäin vaikea arvioida, koska se tulee arvioitavaksi osana julkisen sektorin kokonaisuutta.

#### 4.2.6 Uusi julkinen palvelu (NPS)

NPS perustuu demokratiateoriaan ja rationaalisuuden erilaisiin ulottuvuuksiin. Tässä mallissa hallinnon tehtävänä on tarjota palveluja kansalaisille neuvottelemalla erilaisten etu- ja käyttäjäryhmien kanssa. Sidosryhmien välinen vuoropuhelu auttaa tunnistamaan yhteiset arvot ja lopulta saavuttamaan yhteisymmärryksen. Tämä vuoropuhelu on tärkeää siksi, että järkiperäiset rationaaliset toimintatavat voivat perustua monille eri lähtökohdille, kuten poliittiselle, taloudelliselle tai hallinnolliselle rationaalisuudelle. Tavoitteet toteutetaan liittoutumien avulla julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin edustajien välillä. NPS herättää kysymyksen vastuullisuudesta, mutta korostaa sen moninaisuutta, joka perustuu lakien, yhteisön arvojen, poliittisten normien, ammattietiikan ja yleisten etujen noudattamiseen ja yhdistämiseen. Moniarvoisessa maailmassa vaaditaan myös hallinnollista harkintavalttaa, mutta sitä tulisi käyttää rajoitetusti ja vastuullisesti (Denhardt & Denhardt 2000).

NPS-ideologian vaikutukset julkisen hallinnon reformeihin Suomessa eivät ole vielä erityisen selkeät. Toisaalta on korostettava, että julkisessa hallinnossa on ylipäänsä pyritty kehittämään erilaisia keinoja, joilla vahvistetaan vuorovaikutusta ja osallistumista toiminnan kehittämiseen.

#### 4.2.7 Uusi julkinen hallinta (NPG)

Suurin osa modernin hallinnon toiminnasta liittyy palvelujen tuottamiseen kansalaisille. Siksi tässä mallissa palvelujen ja palvelujen käyttäjien pitäisi olla julkisen hallinnon keskeisen huomion kohteena. Moniarvoisessa yhteiskunnassa julkiset viranomaiset voivat tukeutua entistä enemmän organisaatioiden välisiin verkostoihin, ekosysteemeihin, yhteistyökäytäntöihin ja erityisesti yhteistuotantokäytäntöihin palveluiden käyttäjien ja muiden kuin toisten julkisten virastojen kanssa (ks. esim. Kinder ym. 2020). Uutta julkista hallintaa voidaan nimittää vuorovaikutteiseksi julkiseksi hallinnoksi. Sen pohjalta ymmärretään, ettei julkinen hallinto kykene yksin ratkaisemaan esimerkiksi kestävän kehityksen eteenpäinvientiä, vaan se tapahtuu yhteistyössä järjestöjen ja yritysten kanssa. NPG hyödyntää palvelulogiikan ajatusta (service dominant logic) ja se sijoittaa julkiset palvelujärjestelmät ja käyttäjälähtöisyyden ensisijaiseksi kehittämisen kohteeksi. Julkisissa palveluissa korostuu se, että niitä tuotetaan ja kehitetään yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa palveluiden käyttäjien kanssa. Näkemyksen mukaan kansalaisten palveleminen ei ole niinkään palvelujen tuottamista vaan palvelulupauksen lunastamista (Osborne 2006; Osborne ym. 2013). NPG etsii innovaatioita, ei niinkään teknisen tuotekehityksen tai uusien

ideoiden omistusoikeuksien saavuttamiseksi, vaan sosiaalisten, yhteisesti jaettujen palveluajatusien toteuttamiseksi.

### 4.3 Reformien myötä kohti hybridistä hallintoa

Hybridisyys on ajankohtainen ilmiö monien viime vuosikymmeninä toteutuneiden hallinnollisten muutosten seurauksena. Uuden julkisjohtamisen ajattelutavan mukaisesti julkisen hallinnon yksiköistä on pyritty tekemään entistä enemmän yksityisen yrityksen kaltaisia tehokkuuden lisäämiseksi ja voimavarojen säästämiseksi. Julkisesta hallinnosta on samalla tullut aktiivinen poliittisen toiminnan kohde, jonka toimintaan kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Nyt vuosikymmeniä jatkuneiden tulosvastuun, liikelaitostamisen ja yksityistämisen seuraukset ovat jo selkeästi nähtävissä. Julkisen hallinnon toimintatavat ovat muuttuneet, mutta julkisista organisaatioista ei ole tullut yrityksen kaltaisia voittoa tavoittelevia yksiköitä, vaan poliittiset päämäärät yhdistyvät entistä useammin taloudellisen tuloksen pohdintaan. Näin julkisen hallinnon yksiköistä on tullut julkisen ja yksityisen risteytymiä. Vastaavanlaisia kehityspiirteitä sisältyy verkostomaisen hallinnan yleistymiseen. Verkostoissa toimii monenlaisia toimijoita, joiden tavoitteissa yhdistyy julkisen edun vaalinta, voitontavoittelu ja yhteisön kiinteyden ylläpito. Verkostoissa mielenkiintoista on myös se, että hybridisyyttä voidaan tarkastella myös yritysten näkökulmasta ja siinä mielessä yritysten sosiaalista ja yhteiskunnallista vastuuta koskevat pohdinnat ovat hybridisyyden kannalta järkeviä.

Miten hybridihallintaa voidaan tunnistaa hallinnon tutkimuksen tarpeisiin? Tarkastellaan tätä neljän tutkimuksessa esille nostetun ajatuksen avulla (Johanson & Vakkuri 2017).

1. *Julkisyksityinen omistajuus.* Valtionyhtiöiden ja kunnallisten liikelaitosten toiminnassa omistajuuteen perustuva hybridihallinta näkyy selvästi. Vastaavasti voidaan miettiä esimerkiksi energian toimitus- ja jakeluketjujen organisoimien muotoja maailmanlaajuisesti. Nämä yhteiskunnalle elintärkeät taloudelliset toiminnot järjestetään usein julkisomisteiksi yhtiöiksi, joiden tavoitteena on yhdistää kansakuntien poliittiset tavoitteet liiketoiminnan logiikkaan. Silti kansainvälisten järjestöjen käsikirjat (Maailmanpankki 2014; OECD 2015) korostavat erityisesti poliittisten prosessien ja yritystoimintojen yhdistämisen mahdollisia epäkohtia.

2. *Päämäärien yhteensopimattomuus ja kilpailevat toimintalogiikat.* Tunnistamme institutionaalisiiin logiikkoihin pohjautuvaa hybridihallintaa, kun mietimme terveystaloudellista yritystä, joka toimii liiketaloudellisen kannattavuuden periaatteella ja pyrkii edistämään osakkeenomistajiensa taloudellista arvoa. Samalla se voi tosiasiallisesti tuottaa julkista terveystaloudellista palvelua, kun kunta tai kaupunki on ulkoistanut palvelutuotannon yritykselle. Organisaation toiminta pohjautuu kahteen erilaiseen toimintalogiikkaan, jotka toimivat sa-

manaikaisesti. Joskus nämä logiikat voivat viedä toimintaa yhteiseen suuntaan, joskus logiikat voivat olla toisilleen ristiriitaisia ja tuottaa näin uudenlaisia johtamisen, taloudellisen arvioinnin ja tilivelvollisuuden ongelmia (esim. Helsingin Sanomat 30.1.2019; Helsingin Sanomat 28.3.2019)

3. *Rahoituksen moninaisuus.* Isot infrastruktuurihankkeet toteutetaan yhä enenevässä määrin julkisen ja yksityisen sektorin yhteisrahoituksella, esimerkiksi erilaisten allianssimallien avulla. Modernit megaprojektit, kuten Beijing-Shanghai luotijunayhteyden rakentaminen tai Airbus A380 lentokoneen valmistaminen vaativat merkittävästi voimavaroja, mutta ne edellyttävät myös institutionaalista yhteistyötä useiden julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Vaikka nämä hankkeet voivat olla muodollisesti julkisessa tai yksityisessä omistuksessa, ne kohtaavat erilaisia epäselvyyksiä, joissa julkisen politiikan ja yrittäjätoiminnan logiikat esiintyvät rinnakkain (Grossi ym. 2017). Tämä voi aiheuttaa yhteensovittamisen ja valvonnan ongelmia, mutta usein mahdollistaa sen, että yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviä hankkeita kyetään ylipäätään toteuttamaan.

4. *Julkinen ja yksityinen taloudellinen ja sosiaalinen kontrolli.* Yhteensovittamisen ja valvonnan tavat ovat entistä enemmän julkisen ja yksityisen sekamuotoja, joissa julkinen valvoo yksityistä, mutta joissa myös yksityinen voi valvoa julkista. Esimerkiksi suomalaisten kuntien ja kaupunkien tilintarkastuksen järjestelmissä tärkeä osa demokraattisen päätöksenteon avoimuutta tuotetaan yksityisten tilintarkastusyhtiöiden palvelutoiminnan avulla. Tarkemmin ajateltuna voidaan päätyä helposti esimerkkeihin, joissa erilaiset valvonnan ja kontrollin sekamuodot ovat toimineet jo pitkään. Näin esimerkiksi ammattiryhmien itsemääräämisoikeuden ja johtamisen välinen jännite tuottaa alati uusia ammattiryhmiä ja muokkaa olemassa olevien ammattiryhmien keskinäisiä suhteita (Abbott 2014).

#### 4.4 Lopuksi

Tässä artikkelissa olemme määritelleet julkisen toiminnan peruskäsitteitä, tarkastelleet valtion roolia ja tehtäviä sekä lopuksi keskittyneet erityisesti julkisen hallinnon reformeihin ja muutokseen. Valtion roolit ja tehtävät ovat moninaiset ja ne muuttuvat ja kehittyvät ajassa. Julkisen sektorin kehitys historiallisesti tarkasteltuna ei ole kuitenkaan ollut suoraviivainen tapahtumasarja, vaan erinäiset tekijät ja historian käännekohtat ovat vaikuttaneet kehityksen kulkuun. Pääsääntöisesti julkisen sektorin kehityksen voidaan kuitenkin todeta olevan verrattain hidasta ja muutokset tapahtuvat usein pienin askelin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hallinnon uudistukset eivät ole täyskäännöksiä yhdestä tavasta toiseen tapaan järjestää julkiset palvelut, vaan reformit rakentuvat vanhan hallinnon päälle, säilyttäen vanhasta jotakin ja uudistaen jotakin. Näin ollen hallinnon paradigmat ovatkin enemmän päällekkäisiä ja limittäisiä kuin täysin toisistaan erillisiä lähestymistapoja julkisen hallinnon järjestämiseen.

## Lähteet

Abbott, A. (2014). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.

Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance* 3:2, 115–137.

Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review* 60:6, 549–559.

Frederickson, H. (1980). *New public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Grossi G., Reichard C., Thomasson A. & Vakkuri J. (2017). Theme: Performance measurement of hybrid organizations - emerging issues and future research perspectives. *Public Money & Management* 37:6, 379–386.

Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta-kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Hammerschmid, G., Van De Walle, S., Andrews, R. & Mostafa, A. (2017). New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences* 20:1, 101–113.

HE 15/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Saatavilla osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170015> (17.3.2021)

Helsingin Sanomat (30.1.2019). Esperi Caren entiset päälliköt kertovat, että hoitajien vähyys ei ole yhtiön virhe vaan sen toimintamallin ydin.

Helsingin Sanomat (28.3.2019). Hoidon laadun parantaminen sai Attendon kurssin syökseen: Osake halpeni 19 prosenttia.

Henry, N. (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review* 35:4, 378–386.

Johanson, J. E. & Vakkuri, J. (2017). *Governing hybrid organisations: exploring the variety of institutional life*. New York & Abingdon: Routledge.

Kinder, T., Six, F., Stenvall, J. & Memon, A. (2020). Governance-as-legitimacy: are ecosystems replacing networks? *Public Management Review*.

Kisner, M., & Vigoda-Gadot, E. (2017). The provenance of public management and its future: Is public management here to stay? *International Journal of Public Sector Management* 30:6–7, 532–546.

Kuntalaki 450/2015. Annettu Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2015. Saatavilla osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410> (17.3.2021)

- Kuntaliitto (2019). *Sivistyksen suunta 2030*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laitinen I., Stenvall J. & Kinder T. (2018). Street-level new public governances in integrated services-as-a-system. *Public Management Review* 20:6, 845–872.
- Maaailmanpankki. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. Washington: World Bank Group.
- Marini, F. (1971). *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective*. London: Chandler Publishing.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nyholm, I., Haveri, A., Airaksinen, J., Tiihonen, S. & Stenvall, J. (2016). Julkisen hallinnon rakenne ja hallinnon tasot. Teoksessa *Julkinen hallinto Suomessa* toim. Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S., 105–196. Helsinki: Tietosanoma.
- OECD (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government - how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review* 8:3, 377–387.
- Osborne, S., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration* 43:2, 135–158.
- Pekkola, E., Airaksinen, J. & Nyholm, I. (2016). Julkinen hallinto järjestelmänä. Teoksessa *Julkinen hallinto Suomessa* toim. Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S., 105–196. Helsinki: Tietosanoma.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Pyun, H. & Gamassou, C. (2018). Looking for public administration theories? *Public Organization Review* 18:2, 245–261.
- Stenvall, J. (2000). *Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyiden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle*. Tampere: Tampere University Press.
- Stenvall, J. (2007). Muuttuvan demokratian perspektiivit. Teoksessa *Monen monta demokratiaa* toim. Tiihonen, P. & Harisalo, R., 7–10. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2007. Helsinki: Edita Prima Oy.

Stenvall, J. (2020). Ilmiöiden johtaminen julkisissa organisaatioissa. Teoksessa *Ilmiöläh- töisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen* toim. Ranki, S-M. Sitra muistio.

Suomen perustuslaki 731/1999. Saatavilla osoitteesta: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L10P118> (17.3.2021)

Tirronen, A. (2020). *Hyvinvointia hankkimassa: Tuloperusteinen palvelujen järjestä- minen julkisella sektorilla*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vartola, J. (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta: tutkimus jul- kishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Tampere: Tam- pereen yliopisto.

Vartola, J. (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa *Governance. Uu- den hallintatavan jäsentyminen* toim. Karppi, I. & Sinervo, L. M., 13–43. Tampere: Tam- pereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus.

Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation* 16:3, 263–277.

Virta, S. (2007). *Valtion vastuu ja tehtävät. Verotuksesta terrorismin torjuntaan*. Yhteis- kuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja 5. Tampere: Juvenes Print, Tampereen yliopisto.

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press. (Alkuteos *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verste- henden Soziologie* 1921).

Weber, M. (1980). Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki. Espoo: WSOY. (Alkuteos *Die protestantische ethik under geist des kapitalismus, 1904–1905*).

Weber, M. (1994). *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.



## 5 VIRKAVASTUU KANSALAISTEN LUOTTAMUSTA TURVAAMASSA

*Ville Karjalainen, Nora Korhonen, Niina Mäntylä & Joonas Widlund*

### 5.1 Julkishallinto, julkinen valta ja virkavastuu

Tämän artikkelin tarkoituksena on antaa kokonaiskuva virkavastuun muodoista sekä avata lukijalle, mikä merkitys virkavastuulla on kansalaisten luottamuksen turvaajana julkishallinnossa.

Julkishallinnon toiminnassa keskeinen ominaispiirre on julkisen vallan käyttö. Tämä piirre erottaa keskeisellä tavalla julkisoikeudellisen hallintotoiminnan yksityisoikeudellisesta toiminnasta. Suomessa kansallinen julkishallinto voidaan jakaa kolmeen tasoon. Välittömän julkishallinnon tasoja ovat valtio ja kunnat. Näiden lisäksi julkista valtaa käyttäviä tahoja toimii niin sanotulla välillisen julkishallinnon tasolla. Välillisen julkishallinnon toimijat ovat moniaineksinen kokoelma itsenäisiä oikeussubjekteja, joiden hoidettavaksi on lailla säätäen siirretty julkisia tehtäviä. Välillisen julkishallinnon tahoista lähimpänä välitöntä julkishallintoa ovat Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin kaltaiset julkisoikeudelliset laitokset sekä yliopistot. Tälle tasolle kuuluu näiden lisäksi kuitenkin myös niin lakisääteisiä yhdistyksiä (esim. SPR), osakeyhtiöitä (esim. Posti) kuin joissain tapauksissa myös yksityisiä henkilöitä (esim. kalastuksentralvoja). Ensisijaisesti välittömään julkishallintoon liitetyt hyvän hallinnon periaatteet koskevat myös välillisen julkishallinnon toimijoita niiden hoitaessa julkista tehtävää. Edellä mainittujen kansallisten tasojen lisäksi suomalaisen välittömän julkishallinnon kokonaisuuteen tulee lukea Suomen EU-jäsenyydestä johdannainen eurooppalainen taso.

Suomessa julkisen vallan käyttö on lähtökohtaisesti rajattu virkamiehille ja luottamushenkilöille. Tämä virkamiesshallinnon periaate on muodostunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ja sitä voidaan pitää perustuslain (731/1999, PL) 2.3 §:n ilmaiseman oikeusvaltioperiaatteen – kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin – jatkumona. Julkishallinnon näkökulmasta julkisen vallan käyttö voidaan määritellä lakiin perustuvan toimivallan oikeuttamana yksipuolisena päätöksentekona, jonka vaikutukset kohdistuvat suoraan päätöksen kohteena olevan yksityisen oikeussubjektin (ts. yksittäisen henkilön tai yksityisen oikeushenkilön) etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Tämän lisäksi julkisen vallan käyttöä on yksityiselle oikeudellisia seuraamuksia tuottavien määräysten antaminen sekä muut toiminnot, joilla julkisen vallan käyttäjä yksipuolisesti puuttuu yksityisen etuihin tai oikeuksiin. (Husa – Pohjolainen 2014, 67–69, 74.)

Julkisen vallan käytön lisäksi julkishallinnon toiminnassa keskeinen käsite on julkinen tehtävä. Julkisen tehtävän hoitamista voidaan pitää yläkäsitteenä, jonka alaisuuteen kuuluvat sekä julkisen hallintotehtävän että julkisen palvelutehtävän käsitteet. Julkisen tehtävän hoitamiseen voi sisältyä julkisen vallan käyttöä ja virkamieshallinnon periaatteen mukaisesti niiden hoitaminen on lähtökohtaisesti rajattu välittömän julkishallinnon viranomaisille. Todellisuudessa moderni julkishallinto on kuitenkin hajautunut ja fragmentoitunut: erityisesti yksityistämisen- ja ulkoistamiskehityksen vuoksi julkisia tehtäviä on siirretty myös välillisen julkishallinnon toimijoiden ja yksityisten toimijoiden hoidettavaksi. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen raja on tämän kehityksen myötä hämärtynyt. (Husa – Pohjolainen 2014, 66–67, 70.)

Virkamieshallintoperiaatetta ei siis tulkita ehdottomasti, vaan julkisia hallintotehtäviä on mahdollista siirtää perinteisen, välittömän julkishallinnon ulkopuolelle. PL 124 § säätelee julkisen hallintotehtävän hoitamisen luovuttamista valtion hallintokoneiston ulkopuolelle. Kuten säännöksen sanamuodosta käy ilmi, sen sisältö kattaa ainoastaan julkisten hallintotehtävien luovuttamisen välittömän julkishallinnon ulkopuolelle, sulkien ulos säännöksen piiristä julkisen vallan käsitteeseen niin ikään kuuluvat lainsäädäntö- ja tuomiovallan käytön. Julkisen hallintotehtävän luovuttaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ei saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumista, oikeusturvaa tai muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista. (Mäenpää 2018, 96–97; HE 1/1998 vp, 61.) PL 124 § rajaa sellaiset tehtävät, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi poliisitoimissa, ainoastaan viranomaistahojen hoidettavaksi. Varsinkin tehtävät, joihin sisältyy voimakeinojen käyttöä tai puuttumista yksilön perusoikeuksiin, luetaan merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Tällaisia tehtäviä ei siis voida siirtää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. (HE 1/1998 vp, 179.)

### 5.1.1 Virkavastuun oikeudellinen perusta

Julkisen vallan käyttö luetaan erityiseksi vallan käytön muodoksi, jota tasapainottaa virkavastuu. Virkavastuu on erityinen, tehostetun oikeudellisen vastuun muoto, jossa vastuu on ankarampaa kuin tavanomaisen oikeudellisen vastuun kohdalla. Käsitteenä virkavastuu liittyy läheisesti niin oikeusvaltioperiaatteeseen kuin virkamieshallintoperiaatteeseen: julkisen vallan käyttö on pyritty rajaamaan sellaisten toimijoiden piiriin, jotka toimivat virkavastuun alaisuudessa. Samalla virkavastuu vahvistaa hallinnon lainalaisuuden periaatetta (PL 2.3 §) ja sen tehtäviin kuuluu hyvän hallinnon perusteiden (PL 21 §) ja oikeusturvan toteutumisen edistäminen. (Mäenpää 2018, 1295–1296.)

Virkavastuun kolme toteutumistapaa – rikosoikeudellinen vastuu, vahingonkorvausvelvollisuus ja hallinto-oikeudellinen vastuu – ovat muodostuneet käytännön välityksellä, mutta perusteiltaan virkavastuu on johdettavissa suoraan lainsäädännöstä. Sen perus-

säännöksenä toimii PL 118.1 §, jonka mukaan virkamies vastaa toimiensa lainmukaisuudesta. PL 118 § luo kolme pääperustetta virkavastuun toteutumiseksi: a) virkamiehen vastuu omasta virheellisestä toiminnastaan tai virkavelvollisuuden rikkomisesta, b) vastuu lainvastaisesta tai virheellisestä päätöksestä, jota virkamies on ollut tekemässä osana monijäsenistä toimielintä sekä c) esittelijän vastuu esittelynsä perusteella tehdystä päätöksestä, ellei esittelijä ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. (Mäenpää 2018, 1297.)

Perussäännöksen lisäksi virkavastuun sisältöä sääntelevät tarkemmin rikoslain (39/1889, RL, erityisesti 40 luku virkarikoksista) ja vahingonkorvauslain (412/1974, VahL, varsinkin 4 luku) säännökset sekä valtion virkamieslaki (750/1994, VirkamiesL), laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003, ViranhaltijaL) sekä eräät muut erityislait. Lainmukaisuuden toteutumiseen liittyvän painotuksen ohella virkavastuuseen sisältyy laadullisia vaatimuksia, joista osa on saanut oikeudellisesti näkyvän muodon virkamieslain säännöksissä. Tällaisia laadullisia vaatimuksia ovat muun muassa vaatimukset tehtävien suorittamisen asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä (VirkamiesL 14.1 §) sekä virkamiehen aseman ja tehtävien mukaisesta käyttäytymisestä (VirkamiesL 14.2 §). Viranhaltijan vastaavanlaisista velvollisuuksista säädetään ViranhaltijaL 17 §:ssä. Oikeudellisesti säännellyn virkavastuun osa-alueiden lisäksi siihen kuuluu virkamiehen tosiasiainen vastuu, johon kuuluu hyvän hallintotavan ja virkamiesetiikan vaatimusten noudattaminen. Myös tulosvastuuta voidaan pitää yhtenä tärkeänä vastuun osa-alueena. (Mäenpää 2018, 1295–1297.)

Vaikka virkavastuun juuret juontavat virkamieshallintoperiaatteeseen, nykyaikaisessa julkishallinnon kokonaisuudessa on selvää, ettei sen vaikutus voi rajoittua ainoastaan virkamiehiin ja kunnallisiin viranhaltijoihin. PL 124 § mahdollistaa julkisten hallintotehtävien siirtämisen virkamieskoneiston ulkopuolelle ja siten on tärkeää, että myös virkavastuu ulottuu näihin välittömän julkishallinnon ulkopuolisiin toimijoihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Tältä osin siis PL 118 §:n määrittelemä virkavastuu on laajentunut suppean virkamieskäsitteen rajojen yli: virkavastuun soveltuvuuden edellytys ei ole sidottu henkilön palvelussuhteen luonteeseen, eli siihen, hoidetaanko tehtäviä esimerkiksi työ- vai virkasuhteessa, vaan henkilön hoitamien tehtävien luonteeseen ja kysymykseen siitä, sisältävätkö tehtävät julkisen vallan käyttöä. (Mäenpää 2018, 1295–1298.)

Virkavastuun merkitys on suuri kaikille hallinnollisen toiminnan osapuolille. Hallinnon asiakkaan näkökulmasta, jonka edut, oikeudet ja velvollisuudet ovat yksipuolisen julkisen vallan käytön kohteena, virkavastuu palvelee tärkeällä tavalla oikeusturvan toteutumista ja lisää luottamusta julkishallinnon toimintaan. Virkamiehen kannalta virkavastuu luo ennakoitavuutta virheellisen toiminnan seuraamuksiin. Luomalla oikeudellisen viitekehyksen seuraamuksille virkavastuu samalla estää niiden muodostumisen kohtuuttomaksi. Julkisyhteisöä, kuten yksittäistä valtionhallinnon virastoa tai vaikkapa kuntaa, virkavastuu palvelee vahvistamalla virkamiesten ja muiden mahdollisten julkisen vallan käyttäjien

toiminnan asianmukaisuutta ja puolueettomuutta sekä ennalta ehkäisemällä väärinkäytöksiä. (Pölonen 2012, 1152.) Julkishallinnon monimutkaistuminen sekä resurssien niukkuus asettavat kuitenkin haasteita sekä hallinnon asiakkaan että virkamiehen oikeusturvan toteutumiselle. (Hakalehto-Wainio 2009, 604.)

## 5.2 Virkavastuun muodot

### 5.2.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu

Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteet määritellään erityisesti virkarikoksia koskevassa rikoslain 40 luvussa. Rikosoikeudellinen vastuuarviointi pohjautuu aina konkreettiseen tekoon tai laiminlyöntiin, minkä lisäedellytyksenä on, että rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka teon hetkellä on laissa säädetty rangaistavaksi. Tätä kutsutaan laillisuusperiaatteeksi. Teolla voidaan tarkoittaa niin aktiivista tekemistä kuin laiminlyöntiä. Laiminlyönnistä on kyse esimerkiksi tilanteessa, jossa tekijä ei ole tehnyt sellaista tekoa, mikä hänen olisi pitänyt tehdä. Rikosoikeudellinen syyllisyys kuitenkin edellyttää, että rikoksentekijä olisi voinut rikosta tehdessään toimia toisin. (Parviainen 2010, 14–15; HE 44/2002 vp, 69.) Esimerkiksi Helsingin hovioikeuden tapauksessa 19.6.2014 1279 Valviran virkamiehet eivät olleet varmistaneet, että X:llä oli lääkärin ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, vaikka heidän tietoonsa oli saatettu epäily asiasta. Viraston vaikeasta resurssitilanteesta huolimatta kaikkien kolmen virkamiehen kohdalla katsottiin olleen kyse potilasturvallisuuteen liittyvien tärkeiden virkatehtävien laiminlyönnistä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu on suhteellisen laaja. Kuten edellä kävi ilmi, virkamieshallinnon periaatteen mukaisesti julkisen vallan käyttö on keskitetty virkasuhteessa olevalle henkilöstölle, jota virkavastuu koskee. Tämän lisäksi virkavastuu kuitenkin ulottuu myös julkishallinnon työsuhteiseen henkilöstöön sekä niihin virkamieskoneiston ulkopuolisiin henkilöihin, jotka käyttävät julkista valtaa. Näin ollen, kun julkisia hallintotehtäviä annetaan esimerkiksi ulkoistamisen yhteydessä muille kuin viranomaisille, kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu lähtökohtaisesti myös näitä tehtäviä hoitaviin henkilöihin. (Mäenpää 2018, 1295.) Rikosoikeudellinen virkavastuu ei kuitenkaan rajoitu vielä tähänkään, vaan siitä voidaan säätää myös erikseen. Vaikka julkisyhteisön omistamat osakeyhtiöt eivät ole rikoslain tarkoittamia julkisyhteisöjä, on esimerkiksi valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n palveluksessa olevan henkilön rikosoikeudellisesta vastuusta säädetty erillislailla (1096/2008, laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, 3 c §).

Virkamiehen rikosoikeudellinen virkavastuu tarkoittaa vastuuta virkatoimista. Virkatointaan liittyvää korostetun luottamuksen vaatimusta on turvattu säätämällä rikoslilla rangaistavaksi sellaiset teot, joita voidaan pitää erityisen moitittavina kansalaisten

tai yhteiskunnan kannalta. Tällaisesta moitittavuudesta on kyse esimerkiksi, jos virka-asmaa käytetään väärin hyödyn hankkimiseksi, jos virkamies rikkoo salassapitovelvollisuutensa tai ottaa vastaan lahjuksia. (Ks. tarkemmin esim. Koskinen – Kulla 2019, 334.) Rikosoikeudellisesti rangaistavaa virkamiehen osalta onkin pyytää, vastaanottaa tai hyväksyä lahja tai muu oikeudetön etu, mikäli menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Oikeuskäytännössä on tyypillisesti arvioitu esimerkiksi virkamiehelle tarjottuja virkistysmatkoja tai normaalin vieraanvaraisuuden ylittäviä kestityksiä lahjuksena. (Esim. KKO 1996:67.)

Rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu siihen, että virkavelvollisuuden laiminlyönnistä tai sen vastaisesta teosta on säädetty laissa rangaistusuhka. Rikosoikeudellisessa järjestelmässä on ensinnäkin mahdollista päätyä seuraamuksena varoitukseen, mutta tämä koskee vain tuottamuksellisen virkavastuun rikkomisen tunnusmerkistöä. Muina seuraamuksina virkarikoksissa ovat mahdollisia sakko, vankeus tai virkarikoksista tuomittava erityisrangaistus, viraltapano, jota ei kuitenkaan voida kohdentaa esimerkiksi julkisyhteisön työsuhteiseen työntekijään. Virkamies voidaan tuomita viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Esimerkiksi Helsingin hovioikeus luki 30.9.2016 tuomiolla nro 139427 Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön päällikkönä toimineen Jari Aarnion syyksi törkeän virka-aseman väärinkäyttämisen, törkeän petoksen sekä törkeän lahjuksen ottamisen. Aarnio tuomittiin mm. vankeuteen sekä viralta pantavaksi.

Virkamiesten rikosoikeudellinen virkavastuu on laajempi kuin julkisyhteisöjen työsuhteisten työntekijöiden, sillä jälkimmäisiä koskevat ilman erityissääntelyä rikoslain 40 luvun säännöksistä vain lahjusrikokset, virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen sekä menettämisseuraamus. (HE 77/2001 vp, 51.) Virkamiesten, muiden julkista valtaa käyttävien ja julkista luottamustehtävää hoitavien, kuten kunnan luottamushenkilöiden osalta virkarikoksina arvioidaan laajemmin erilaiset moitittavat virkavirheet. Virkarikoksina voivat heidän osaltaan tulla kyseeseen edellä mainittujen rikosnimikkeiden lisäksi virka-aseman väärinkäyttäminen/törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen sekä virkavelvollisuuden rikkominen/tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Kansainvälistymisen myötä rikoslakiin on otettu säännökset myös Suomen alueella toimivien ulkomaisten virkamiesten virkavastuusta. Lisäksi erityistilanteena on tärkeää huomata, että myös ministereiden toiminta voi tulla tuomituksi virkarikossäännösten nojalla, mutta ministerisyytteen nostamisen edellytykset on asetettu perustuslain 116 §:ssä korkealle ja ministerivastuuasiat vain hyvin harvoin etenevät valtakunnanoikeuteen saakka. Perustuslakivaliokunta katsoi, etteivät edellytykset esimerkiksi ulkoministeri Pekka Haavis-

ton syytteeseen asettamiseen täyttyneet tapauksessa, jotka liittyivät al-Holin leirin suomalaisten mahdolliseen siirtoon Syyriasta Suomeen. Perustuslakivaliokunta kyllä katsoi Haaviston toimineen aikeissaan siirtää asiassa eriävän näkemyksen kannalla ollut konsulipäällikkö toisiin tehtäviin osin hallintolain ja ulkoasiainhallintolain vastaisesti ja siten moitittavasti. Ministerisyytteen kynnyksen ylittyminen olisi kuitenkin vaatinut, että ministeri tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olisi olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvia virkavelvollisuuksiaan tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. (PeVM 26/2020 vp.)

Valtaosa virkatoiminnassa tehdyistä rikoksista on tuottamuksellisia virkarikoksia, joissa ei ole kyse tahallisesta teosta vaan toiminnassa vaadittavan huolellisuuden laiminlyönnistä. Näistä taas huomattava osa on sellaisia virkavelvollisuuden rikkomisia, jotka joko kohdistuvat kansalaisiin tai muutoin vaarantavat virkatoiminnan uskottavuutta ja tätä kohtaan tunnettua luottamusta. (HE 77/2001 vp, 12.) KKO katsoi esimerkiksi ratkaisussaan 6.11.2020, R2019/382 käräjätuomarin syyllistyneen tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen, kun tuomarin virheestä johtuen tiedostusvälineille oli päätyntä tuomiosta kappale, johon oli jäänyt salassapidettäväksi määrättyjä asianomistajien nimiä.

## 5.2.2 Vahingonkorvausvastuu virkavastuun muotona

Perustuslain 118 § muodostaa rikosoikeudellisen vastuun lisäksi perustan myös virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan vahingonkorvausvastuulle. Jokaisella, joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta. Tästä säädetään tarkemmin erityisesti vahingonkorvauslaissa.

Vahingonkorvausvastuu virkamiehen toiminnasta voi tulla kyseeseen silloin, jos toiminnasta tai laiminlyönnistä aiheutuu hallinnon asiakkaalle vahinkoa ja näiden välillä on syy-yhteys. Vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on saattaa vahinkoa kärsinyt siihen asemaan, jossa hän olisi ollut, jos häntä olisi kohdeltu lainmukaisesti. Tyypillisesti korvataan henkilövahinkoja (esim. ruumiinvammat) ja niihin liittyviä sairaanhoitokuluja ja ansionmenetyksiä, mutta esimerkiksi poliisin tai ulosottoviranomaisen toiminnassa voi toisinaan syntyä myös esinevahinkoja, kuten vaikkapa vaurioita ajoneuvoille. Lisäksi aineettomat vahingot ovat modernissa yhteiskunnassa entistä merkittävämpi korvattavien vahinkojen laji. Jos vahinko aiheutuu julkisen vallan käyttämisestä, korvataan myös puhdas varallisuusvahinko. Tällaisia varallisuusvahinkoja, jotka eivät liity esine- tai henkilövahinkoihin, voi syntyä esimerkiksi virkamiehen antaessa asiakkaalle virheellistä neuvontaa.

Virkatoiminnassa on tarkoin noudatettava lakia ja se luo lähtökohdan virkamiehen huolellisuudelle. Aina oikeusjärjestelmän asettama normi ei kuitenkaan ole yksiselitteinen.

Jos normi on selkeä, eikä tulkinnanvarainen ja virkamies ei noudata sitä, vahingonkorvausvastuu aktualisoituu herkemmin. Hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa siihen, että virkamies toimii asianmukaisesti. Luottamuksensuojaperiaate onkin yksi kotimaisen hallinto-oikeudellisen toiminnan kulmakivistä. Hakalehto-Wainio on myös tarkastellut asiaa eurooppalaisessa vahingonkorvausoikeudessa ja on havainnut, että myös eurooppalaisella tasolla korostetaan oikeutta luottaa siihen, että alan ammattilaiset toimivat omalla alallaan vakiintuneiden toimintatapojen mukaisesti ja asiantuntevasti. (Hakalehto-Wainio 2009, 601.)

Julkisen vallan käytössä tapahtuneesta vahingosta on ensisijaisesti vastuussa julkisyhteisö, ei siis yksittäinen virkamies. Tällöin puhutaan työnantajan isännänvastuusta. Virkamiehen tuottamus, eli toiminnalle asetetun huolellisuuden laiminlyönti, aiheuttaa tyypillisesti sen, että vastuu kanavoituu julkisyhteisölle. Näin esimerkiksi kunta voi olla vahingonkorvausvastuussa silloin, jos kunnan rakennustarkastaja ei ole kiinnittänyt riittävästi huomiota esimerkiksi maataloushallin rakenteiden lujuteen ja turvallisuuteen ja katto sortuu ja aiheuttaa vahinkoa (KKO 2008: 62). Julkisen vallan käytössä tapahtuneeseen vahinkoon liittyy kuitenkin erityinen standardisäännös, joka käytännössä tarkoittaa, että kynnys korvauksen saamiseen julkisen vallan käytössä aiheutuneesta vahingosta on korkeampi kuin muussa toiminnassa. Korvausvastuu nimittäin syntyy ainoastaan siinä tapauksessa, että tehtävän tai toimen suorittamiselle kohtuudella asetettuja vaatimuksia ei ole noudatettu. Tätä standardisäännöksen muodostamaa kynnystä on arvosteltu Suomessa. Lisäksi useimmissa hallinnon tilanteissa on ensin käytävä läpi muutoksenhakutie, eli jos kyseessä on hallintopäätös, siitä täytyy ensin valittaa. Eräiden valtion ylimpien organien päätöksiin liittyy vielä erityinen kannerajoitus.

Virkamies ei ole vahingonkorvausvastuussa silloin kun kyseessä on lievä tuottamus. Lievää törkeämissä tuottamuksen asteissa hänen tulee korvata määrä, joka harkitaan kohtuulliseksi. Tähän kohtuullisuusarviointiin vaikuttaa vahingon suuruus, teon laatu ja virkamiehen asema, vahingonkärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Tahallisesti aiheutuneesta vahingosta virkamies on yleensä korvausvastuussa itse, eikä julkisyhteisö tällöin siis vastaa vahingonkorvauksesta ensisijaisesti (vahingonkorvauslaki 4:1 ja 4:2). Tällainen tilanne voi esimerkiksi olla, jos virkamies syyllistyy johonkin tahallisuutta osoittavaan virkarikokseen, minkä yhteydessä tuomitaan vahingonkorvauksia.

Julkisessa toiminnassa tapahtuu virheitä, mutta tutkijat ovat tuoneet esille, että erityisesti korvauksia julkisen vallan käytössä tapahtuneista virheistä tai laiminlyönneistä on maksettu harvoin. Kritiikki on johtanut joihinkin muutoksiin. Ensinnäkin valtion viranomaisien virheestä tai laiminlyönneistä aiheutuneiden vahingonkorvausvaatimusten käsittely on nykyisin keskitetty valtionkonttorille. Tällä haluttiin muun muassa parantaa vahingonkärsijän oikeusturvaa. Lisäksi Euroopan unionin oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuk-

sen velvoitteet ovat kehittäneet kotimaista järjestelmäämme. Tätä kautta perinteistä vahingonkorvausjärjestelmäämme täydentävät erityisesti perus- ja ihmisoikeusloukkausten osalta tehostetut korvaus- ja hyvitysmahdollisuudet.

### 5.3 Virkavastuu hallinnollisessa menettelyssä

Hallinnollinen virkavastuu koostuu virkamiehelle tai kunnalliselle viranhaltijalle annettavasta huomautuksesta, varoituksesta ja virkasuhteen päättämisestä irtisanomisella tai purkamisella. Keskeiset säädökset hallinnollisen virkavastuun kannalta ovat valtion virkamieslaki sekä laki kunnallisesta viranhaltijasta (viranhaltijalaki). Luottamuksella on tärkeä rooli osana hallinnollista virkavastuuta, sillä luottamus viranomaistoimintaan tulee arvioiduksi usein virkasuhteen päättämisen yhteydessä.

Virkamiehelle tai viranhaltijalle annettavasta huomautuksesta ei ole nimenomaisia säännöksiä yllä mainituissa virkamieslaeissa, vaan se saa sisältönsä työnantajan toimivallasta johtaa ja valvoa virkatehtävien suorittamista työnjohto- ja valvontamääräyksien avulla. Työnjohto- ja valvontamääräyksien noudattamisesta säädetään valtion virkamieslain 14.1 §:ssä sekä viranhaltijalain 17.1 §:ssä. Huomautus tulee käyttöön sellaisissa lievemmissä, mutta moitittavissa tapauksissa, jotka eivät vielä anna perusteita varoitukselle tai irtisanomiselle. Huomautuksen voi antaa virkamiehelle tai viranhaltijalle kirjallisena tai suullisena. (Mäenpää 2017, 438.)

Virkamiehelle tai viranhaltijalle annettavasta varoituksesta sekä virkasuhteen irtisanomisesta ja purkamisesta säädetään nimenomaisesti valtion virkamieslaissa sekä kunnallisia viranhaltijoita koskevassa viranhaltijalaissa. Varoitus kohdistuu yleensä menettelyyn, joka on moitittavaa, mutta ei silti vakavuudeltaan riitä irtisanomiseen (Koskinen – Kulla, 2019, 338). Valtion virkamieslain 24 § käsittelee varoitusta. Sen mukaan ”Virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.” Viranhaltijalain 35 § käsittelee viranhaltijasta johtuvia irtisanomisperusteita. Sen 3 momentin mukaan ”viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.” Vaikka toisin kuin viranhaltijalaissa, valtion virkamieslaissa ei säädetä, että varoitus on annettava ennen irtisanomista, hallinnon suhteellisuusperiaatteesta johtuu, että myös valtion virkamiehelle tulisi ensin antaa varoitus virheellisestä menettelystä tai laiminlyönnistä. (Mäenpää 2017, 439).

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2014:52 oli kyse suojelupoliisin osastopäällikölle annettavasta kirjallisesta varoituksesta. Tapauksessa osastopäällikkö ei ollut ennakolta ilmoittanut osallistumisestaan Alpo Rusin kirjoittaman ”Tütisen lista. Stasin vakoilu Suomessa 1960–1989” -kirjan julkistamistilaisuuteen. Ennalta oli ollut arvioitavissa, että suojelupoliisissa korkeassa asemassa olevan virkamiehen osallistuminen julkistamistilaisuuteen saattoi herättää yleistä mielenkiintoa.*



*Suojelupoliisin ohjesäännön mukaan viraston toimialaan kuuluvista yleistä mielenkiintoa herättävistä asioista oli viipymättä ilmoitettava asianmukaisille henkilöille. Osastopäällikkö laiminlöi tämän ilmoitusvelvollisuuden, joten hän toimi vastoin virkavelvollisuuksiaan. Korkein hallinto-oikeus otti asiassa erityisesti huomioon osastopäällikön virka-aseman.*

Irtisanomisen osalta valtion virkamieslain 25.2 §:ssä säädetään, että virkamiestä ei saa irtisanoa hänestä johtuvasta syystä, ellei syy ole erityisen painava. Viranhaltijalain 35.1 §:n mukaan taas irtisanomisen perusteena olevan syyn tulee olla asiallinen ja painava. Perusteen painavuuden arviointiin vaikuttavat erilaiset tekijät. Huomiota on kiinnitettävä ainakin menettelyn tai laiminlyönnin laatuun, moitittavuuteen ja toistuvuuteen sekä mahdollisesti aiheutuneeseen vahinkoon. Myös virka-asemalla ja tehtävän luonteella on arvioinnissa vaikutusta. Luottamuksella virkamiehen toiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen on erityisen suuri painoarvo silloin, kun kyse on johtavassa asemassa olevan virkamiehen toiminnan arvioinnista. (Mäenpää 2017, 441.)

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2019:103 oli kyse vanhemman konstaapelin irtisanomisesta hänen syyllistyttyään vapaa-ajallaan törkeään rattijuopumukseen. Arvioitavana oli se, oliko törkeä rattijuopumus tässä tapauksessa erityisen painava syy irtisanomiselle. Korkein hallinto-oikeus totesi muun ohella, että arvioinnissa oli otettava huomioon, että valtion tehtävien hoidolta edellytettävä luotettavuus, oikeusvarmuus ja tehokkuus asettavat erityisesti poliisimiehen tehtäviä hoitavien viranhoidolle ja vapaa-ajan käyttäytymiselle erityisvaatimuksia. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että irtisanomiseen oli erityisen painava syy.*

Luottamuksen näkökulmasta on vielä syytä tuoda esille, että virkamiehen syyllistyessä luvussa 5.2.1. esiteltyihin virkarikoksiin, on myös mahdollista, että teko johtaa lisäksi hallinnollisessa menettelyssä sen arvioimiseen, tulisiko virkamiehen virkasuhde päätätä. Näin siksi, että rikokset kertovat vahvasti moitittavista teoista tai laiminlyönneistä ja voivat siten muodostaa syyn päättämiseksi. Seuraavat tapaukset alleviivaavat myös irtisanomisperusteiden kokonaisarvioinnin tärkeyttä sekä luottamuksen merkitystä virkamiehen toimintaa arvioitaessa.

*Kokonaisharkinta irtisanomisperusteiden arvioinnissa on näkyvissä esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa 3.2.2015 nro. 15/0065/2 koskien Rajavartiolaitoksen virkamiehen virkasuhteen irtisanomista. Virkamiehen asema ja tehtävät Rajavartiolaitoksessa yhdistettyinä syyllistymiseen työnantajan ja työtoverin omaisuuteen kohdistuneihin rikoksiin ja palvelusrikoksiin sekä alkoholinkäyttöön liittyneet ongelmat muodostivat erityisen painavan syyn irtisanomiseen.*

*Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 2015:3049 koskien suojelupoliisin palveluksessa olleen poliisimiehen epäasiallista toimintaa virka-ajalla oli johtanut sekä sakkorangaistukseen virkavelvollisuuden rikkomisesta että virkasuhteen irtisanomiseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi henkilön aiheuttaneen toiminnallaan huomattavan riskin vakavasta haitasta suojelupoliisin toiminnalle ja valtion turvallisuudelle sekä vaarantaneen yleisen luottamuksen viranomaisen asianmukaisesta tehtävien hoidosta.*

Valtion virkamieslain 33 §:n mukaan virkasuhde voidaan irtisanomisen sijaan *purkaa* heti, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Viranhaltijalain 41 §:n mukaan virkasuhteen purkaminen heti edellyttää erityisen painavaa syytä, jollaisena voidaan pitää velvoitteiden niin vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä, että virkasuhteen jatkamista ei voida edellyttää edes irtisanomisajan pituista aikaa. Sekä irtisanomisen että purkamisen yhteydessä on kuitenkin tehtävä kokonaisarviointi, jossa tulee huomioida muun ohella rikkomuksen laatu, viranhaltijan asema sekä hänen asennoituminen tekoonsa. Näiden ohella on myös huomioitava virkasuhteen luonne julkisen vallan käyttämiseen liittyvänä palvelussuhteena ja siihen siten liittyvät julkisen hallinnon lainalaisuuden, puolueettomuuden ja luotettavuuden vaatimukset. (Hirvonen – Mäkinen 2006, 299.)

## 5.4 Virkamiehen käyttäytyminen ja luottamus viranomais toimintaan

### 5.4.1 Velvoitteet virkamiehen käyttäytymiselle

Virkamiehellä tai viranhaltijalla on VirkamiesL 14.2 §:n ja ViranhaltijaL 17.2 §:n perusteella velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkamiehen asemalla viitataan erityisesti hallinnonalasta tai johtavasta asemasta seuraaviin mahdollisiin erityisiin vaatimuksiin ja tehtävillä taas tapauskohtaisiin, tietynlaisten tehtävien ominaisuuksista seuraaviin erityisiin vaatimuksiin. Virkamiesaseman vastainen käyttäytyminen voi vakavimmissa tapauksissa tarkoittaa RL 40 luvun 7 § ja 8 §:n perusteella rangaistavaa virka-aseman väärinkäyttöä. (Koskinen – Kulla 2016, 200.)

Virkamiehen käyttäytymiseen liittyvät vaatimukset palautuvat virka-aseman edellyttämään yleiseen luottamukseen. Yleisellä tasolla näille käyttäytymistä koskeville vaatimuksille antavat suuntaviivoja virkamiehen puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimusten ohella nuhteettomuusvaatimus, lojaliteettivelvollisuus ja virkamiesetiikka. Virkamiehen käyttäytymistä koskevat vaatimukset koskevat ensisijaisesti virkamiehen ja hallinnon asiakkaiden välisiä suhteita, linkittyen hallintolain (434/2003, HL) 7 §:n määrittelemään hallinnon palveluperiaatteeseen. Käyttäytymisvaatimukset ulottuvat kuitenkin myös koskemaan hallinnon sisäisiä, virkamiesten välisiä suhteita, kuten virkamiesten keskinäistä viestintää. (Mäenpää 2018, 1279–1280.)

Vaatimukset virkamiehen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta kytkeytyvät läheisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen (PL 2.3 §) ja puolueettomuusperiaatteeseen. Hallinnon puolueettomuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toiminta perustuu ainoastaan asianmukaisiin hallintotoiminnan perusteisiin (objektiivisuus) ja viranomaisen toiminta on vapaata kaikista ulkopuolisista vaikuttimista (riippumattomuus). Hallinnon

ja virkamiehen puolueettomuuden kriteerejä tukevat etenkin HL 6 § hallinnon oikeusperiaatteista sekä VirkamiesL 8 c § 1 momentti virkanimitysharkinnan edellytyksistä. Puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen liittyy myös se, että kansalaisten on kyettävä luottamaan siihen, että kaikkia kohdellaan virkamiesten toimesta yhdenvertaisesti. (Mäenpää 2018, 143, 163–164, 1279–1280.)

Vaatus virkamiehen nuhteettomuudesta sisältyy VirkamiesL 8 c § 1 momenttiin. Virkamiehen lojaliteettivelvollisuudella tarkoitetaan hallinnon sisäistä lojaliteettia. Virkamiehen toiminta ei saa olla ristiriidassa hänen asemansa ja viranomaisen päämäärien ja etujen kanssa, eikä virkamies saa tietoisesti tuottaa toiminnallaan vahinkoa edustamalleen viranomaiselle. Virkamiehen tulee olla sitoutunut yleisen edun edistämiseen eikä hänen toimintansa saa murentaa luottamusta viranomaiseen. Virkamiesetiikka sitoo virkamiehen toiminnan hyvän hallintotavan, hallinnon oikeusperiaatteiden ja julkisyhteisön arvojen määrittelemiin moraalinormeihin ja eettisiin periaatteisiin. Lakia alemmantasoinen normiaines tarkentaa laissa esitettyjä yleisiä virkamiehen käyttäytymisvaatimuksia, mutta ainoastaan lainsäädäntö voi asettaa vaatimuksille yleiset rajat. (Mäenpää 2018, 1281.)

Luottamuksen ylläpitämiseen kytkeytyy myös vahvasti erilaisista luottamusta vaarantavista eduista pidättäytyminen virassa toimiessa. Tätä ulottuvuutta on käsitelty rikosvastuun yhteydessä. (Mäenpää 2018, 1279, 1281–1283.)

#### 5.4.2 Virkamiehen käyttäytyminen vapaa-ajalla

Mikäli virkamiehen käyttäytymistä koskevia vaatimuksia halutaan ulottaa koskemaan käyttäytymistä virka-ajan ulkopuolella, tämän laajentamisen on tapahduttava lainsäädännöllä. (Koskinen – Kulla 2016, 200–201.) Tarve laajentaa käyttäytymisvaatimuksia koskemaan virkamiehen toimintaa vapaa-ajallaan voi olla tarpeellista virkamiehen ja viranomaisen luottamuksen turvaamiseksi erityisesti merkittävää julkista valtaa käyttävien ja johtavien virkamiesten kohdalla. (Koskinen – Kulla 2016, 201.)

Merkittävää julkista valtaa käyttävien virkamiesryhmiin kuuluvat esimerkiksi poliisimiehet, ammattisotilaat ja rajavartijat. Näissä tapauksissa viralla katsotaan olevan erityistä yhteiskunnallista merkittävyyttä, mikä lisää kyseisiä ryhmiä kohtaan koetun yleisen luottamuksen ja arvostuksen painoarvoa. (Koskinen – Kulla 2016, 332, 338, Ks. esim. PeVL 11/2005 vp, 6.) Esimerkiksi poliisimiehen käyttäytymisvaatimuksesta säädetään erikseen tarkemmin poliisihallinnosta annetun lain (110/1992, PolHall) 15 f §:ssä ja sotilaita koskeva vastaava säännös on puolustusvoimista annetun lain (551/2007, PvL) 42 §:ssä. (Ks. HE 4/2006 vp, 5; HE 264/2006 vp, 51–52.) Voimankäyttö ei ole ainoa edellytys tietyn viran luokittelemiseksi näihin erityisryhmiin kuuluvaksi. Korkein hallinto-oikeus on

eräissä ratkaisussaan todennut palomiehen tehtävissä olevan kyse ihmisten hengen ja terveyden sekä merkittävän omaisuuden pelastamisesta, mistä johtuen sen voidaan katsoa edellyttävän erityistä luotettavuutta. Kyseisessä tapauksessa virkamiehen pitkään jatkunut, suunnitelmallinen ja taloudellista hyötyä tavoitellut rikollinen toiminta virka-ajan ulkopuolella osoitti välinpitämättömyyttä lakia kohtaan ja siten heikensi oleellisesti hänen luotettavuuttaan palomiehenä. (KHO 2012:77.)

Virkamiehen vapaa-ajan käyttäytymisellä voi olla vaikutuksia hänen virkasuhteeseensa muidenkin virkamiesten kuin edellä mainittujen erityisryhmien tapauksessa. Luottamus virkamieheen voi heikentyä erilaisista vapaa-ajan käytöksestä seuraavista syistä, mikäli ne aiheuttavat esteitä asianmukaiselle virantoimitukselle. Tällaisia esteitä voivat olla esimerkiksi perusteettomat ja toistuvat poissaolot tai myöhästymiset tai alkoholin käyttöön liittyvät ongelmat. Vielä ongelmallisempia ovat virantoimituksen ulkopuolella tehdyt rikokset, varsinkin mikäli rikos on jollain tapaa yhdistettävissä virkamiehen tehtäviin. (Koskinen – Kulla 2016, 201–202, 331, 329.) Virkamiehen vapaa-ajan toiminnalla voi siis olla yhteys hänen luotettavuutensa arviointiin kaikkien virkamiesten kohdalla tarkasteltaessa esimerkiksi irtisanomisperusteiden täyttymistä, mutta varsinainen virkaan liittyvä erityinen velvollisuus käyttäytyä aseman ja tehtävän mukaisesti myös vapaa-ajalla koskee ainoastaan merkittävää julkista valtaa käyttäviä erityisryhmiä.

## 5.5 Lopuksi: Virkavastuun modernit haasteet luottamuksen näkökulmasta

Virkamiehen toimintaympäristö muuttuu yhteiskunnallisten muutosten myötä. Tällöin on virkavastuunkin osalta kyse laajemmista haasteista, joihin virkamiehellä ei itsellä ole mahdollisuutta aina vaikuttaa. Esimerkiksi yksityistämisen- ja ulkoistamiskehityksen ja hallinnon automatisaation taustalla ovat hallinnon tehostamisvaatimukset. Julkishallintoon kohdistuu nykyään yhä enemmän painetta reagoida nopeammin ja tehokkaammin. Viime aikoina esimerkiksi maahanmuuttohallintoa on vaadittu tekemään oleskelulupapäätöksiä joutuisasti, jotta Suomeen saataisiin osaavaa työvoimaa nopeammin. Yhtenä vastauksena tähän ongelmaan on kaavailtu päätösautomaattikkaa.

### 5.5.1 Virkavastuun suhde digitalisaatioon

Digitalisaation avulla voidaan luoda entistä parempia ja luotettavampia palveluita ja tehostaa päätöksentekoa, mutta samalla se tuottaa myös uudenlaisia riskejä julkisen sektorin toimintaan. Digitaalisen ympäristön turvallisuus onkin tärkeä lähtökohta kansalaisten luottamuksen näkökulmasta. Tähän ohjaa myös EU-sääntely, joka on voimakkaasti vaikuttanut esimerkiksi tietosuojan kehittämiseen. Myös tehokasta ja oikein kohdennettua

vastuusäätelyä tarvitaan, sillä digitaalisissa ympäristöissä tapahtuneista virheistä voi seurata hallinnon asiakkaille vakavia seurauksia.

Virkavastuun osalta yksi keskeinen digitalisaatioon liittyvä kysymys on vastuun kohdentuminen automatisoidussa päätöksenteossa. Tähän kytkeytyy kriittisiä ongelmia, joita ei vielä ole ainakaan täysin onnistuttu ratkaisemaan. Yhtenä ongelmana on pidetty sitä, että täysin automaattisessa päätöksenteossa yksittäisellä virkamiehellä ei kovin todennäköisesti ole mahdollisuutta varmistaa henkilökohtaisesti päätöksiä tekevän järjestelmän toiminnan oikeellisuutta. Kysymys onkin siitä, voiko virkamies olla vastuussa jostain, mihin hän ei edes välttämättä pysty vaikuttamaan. Tällaisessa tilanteessa virkavastuun toteutuminen näyttäisi jäävän näennäiseksi. (Voutilainen 2018, 916.) Tilanne on ongelmallinen julkisen hallinnon asiakkaan, mutta myös virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta.

Automaation käyttöä julkishallinnossa voi konkretisoida ainakin eräillä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuilla. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esittänyt kahdessa verohallintoa koskevassa ratkaisussa huolensa siitä, miten verohallinnon automaatioissa voidaan varmistua verovelvollisen oikeusturvan toteutumisesta. Tapauksissa oli kyse verohallinnon automaation tuottamista virheellisistä selvityspyynnöistä sekä virheellisestä päätöksestä. (EOAK/3116/2017; EOAK/3393/2017.) Tapaukset osoittavat hyvin sen, että automaation hyödyntämisessä julkisessa hallinnossa on ollut vielä sellaisia puutteita, jotka on korjattava oikeusturvan täysimääräisen toteutumisen turvaamiseksi. Laajemmin kysymys on myös luottamuksesta viranomaistoimintaan. Apulaisoikeusasiamies on myös pyytänyt verohallinnolta selvitystä oikeusturvan lisäksi siitä, miten virkavastuu toteutuu asianmukaisesti automatisoidussa verotusmenettelyssä ja päätöksenteossa (EOAK/3379/2018).

### 5.5.2 Yksityistäminen ja ulkoistaminen

Digitalisaation ohella toinen keskeinen virkamiesten toimintaympäristön muutoksiin kiinnittyvä haaste koskee yksityistämistä ja ulkoistamista. Julkiselle hallinnolle aiemmin kuuluneita tehtäviä on siirtynyt enenevässä määrin viranomaisorganisaation ulkopuolisille toimijoille. Kansalaisten luottamuksen näkökulmasta on oleellista, että mitä laajemmat valtuudet tällaisia tehtäviä hoitavalle annetaan puuttua yksityisten oikeusasemaan, sitä suurempia vaatimuksia on asetettava perusoikeusnäkökohdille, toiminnan läpinäkyvyydelle, julkiselle ohjaukselle sekä valvonnalle. (Keravuori-Rusanen 2008, 12, 66.) Yksityisten edun mukaista ennen kaikkea on, että julkisen vallan käyttö, harjoitetaan sitä sitten missä organisaatiomuodossa tahansa, on vastuunäkökulmasta riittävän yhtäläisesti säänneltyä. Edellä onkin kuvattu, kuinka muun muassa virkarikossäännökset on nähty aiheelliseksi ulottaa koskemaan kaikkia niitä henkilöitä, joiden tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä. (HE 58/1988 vp, 20.)

Myös ulkoistetun palvelun laatukysymyksiin ja valvontaan voi liittyä monenlaisia vastuu- ketjuja virkamiesten osalta, sillä rikosoikeudellisen vastuun lisäksi esimerkiksi tietoisesta sosiaali- tai terveystalvelun valvonnan laiminlyönnistä saattaa seurata myös vahingon- korvausvastuu. (Komulainen 2010, 436–438.) Aina virkamiehillä ei kuitenkaan ole tehok- kaita välineitä valvoa riittävän konkreettisesti tällaista toimintaa, mistä johtuen kyseisiä kysymyksiä tulisi tarkastella vielä tarkemmin tulevaisuuden tutkimushankkeissa.

### 5.5.3 Yhteenveto

Edellä on esitetty virkavastuun kolme muotoa: rikosoikeudellinen vastuu, vahingonkor- vausvastuu sekä hallinnollisessa menettelyssä toteutettava vastuu. Kaikille näille vastuu- muodoille on yhteistä, että niillä pyritään turvaamaan kansalaisten luottamusta julkishal- linnon toimintaan. Joidenkin virkamiesryhmien osalta kansalaisten luottamus viran- omaisorganisaatioon edellyttää, että sen palveluksessa olevat virkamiehet käyttäytyvät myös vapaa-ajallaan tavalla, joka turvaa kansalaisten luottamusta. Tulevaisuuden osalta myös moderniin muutoskehitykseen, kuten julkishallinnon automaattiseen päätöksente- koon sekä ulkoistamiseen ja yksityistämiseen, liittyy haasteita, joiden vuoksi virkavastuu- sääntelyä on jatkuvasti kehitettävä.

## Lähteet

### Kirjallisuus

Hakalehto-Wainio, Suvianna. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyk- sistä. *Defensor Legis* 4/2009.

Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija. *Kunnallinen viranhaltija: oikeudellisen aseman sääntely*. Edita, Helsinki 2006.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo. *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*. 4. uud. p. Ta- lentum, Helsinki 2014.

Keravuori-Rusanen, Marietta. *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoi- keudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle*. Edita, Helsinki 2008.

Komulainen, Mikko. *Ulkoistaminen kunnissa*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2010.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki. *Virkamiesoikeuden perusteet*. 7. uud. p. Talentum Pro, Helsinki 2016.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki. *Virkamiesoikeuden perusteet*. 8. uud. p. Alma Talent, Helsinki 2019.

Laurikkala, Jenna. *Virkasalaisuusrikokset. Tutkimus rikoslain 40 luvun 5 §:n virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen sisällöstä ja muutostarpeista*. Alma Talent, Helsinki 2020.

Mäenpää, Olli. *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent, Helsinki 2017.

Mäenpää, Olli. *Hallinto-oikeus*. 2. uud. p. Alma Talent, Helsinki 2018.

Parviainen, Mervi. *Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa*. Edita Publishing Oy, Helsinki 2010.

Pölönen, Pasi. Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä. *Lakimies* 7–8/2012, 1149–1167.

Voutilainen, Tomi. Chatbot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja. *Lakimies* 7–8/2018, 904–927.

#### Virallislähteet

PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 26/2020 vp. Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta

HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 4/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta.

HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

#### Oikeuskäytäntö

KKO 1996:67.

KHO 2012:77

KHO 2014:52.

Helsingin HO 19.6.2014 1279

Helsingin HAO 3.2.2015 15/0065/2

KHO 2015:3049

Helsingin HO 30.9.2016 tuomio nro 139427

KHO 2019:103.

KKO 6.11.2020, R2019/382

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

EOAK/3116/2017.

EOAK/3393/2017.

EOAK/3379/2018.



## 6 TALOUDEN HALLINTA JA JOHTAMINEN JULKISESSA TOIMINNASSA

*Jarmo Vakkuri, Lasse Oulasvirta, Hannu Koponen, Eija Vinnari & Lotta-Maria Sinervo*

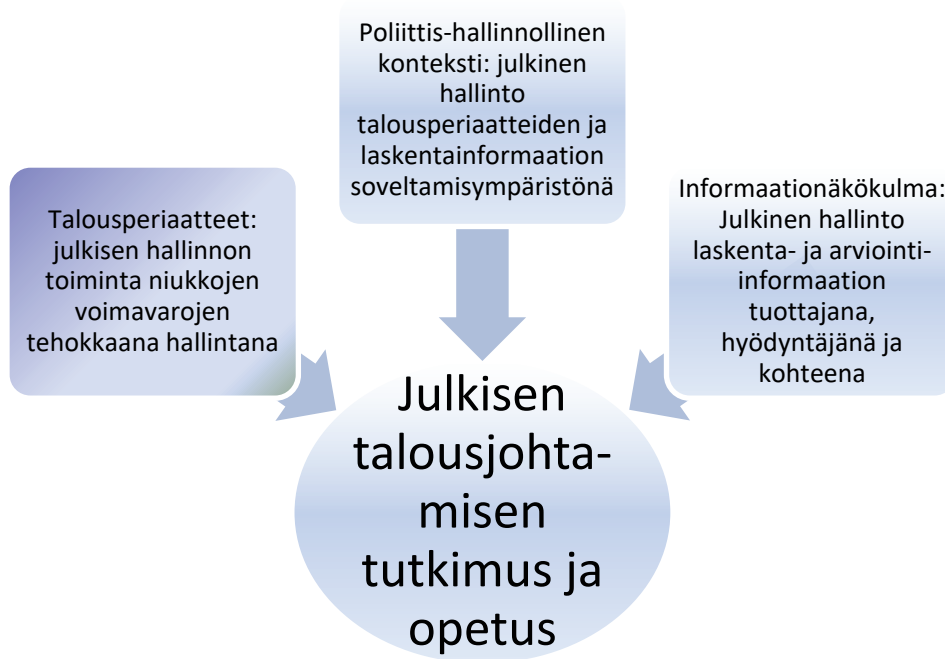
### 6.1 Johdatus julkisen talousjohtamisen näkökulmaan

Miten yhteiskunta pystyy sovittamaan rajalliset taloudelliset ja inhimilliset voimavarat kansalaisten muuttuviin, joskus rajattomiltakin näyttäviin tarpeisiin? Miksi joitakin palveluja ja prosesseja yhteiskunnassa ohjataan markkinamekanismin avulla, joitakin toisia poliittisen järjestelmän avulla? Millaista informaatiota tarvitaan tuottamaan käsitys siitä, mihin veronmaksajilta kerättyä rahoitusta on käytetty? Miten yhdistää liikeyritysten toiminnan taloudellinen logiikka julkisen palvelutuotannon logiikkaan? Miten sovitetaan yhteen ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden näkökulmat julkisessa hallinnassa ja johtamisessa? Edellä mainitut kysymykset heijastavat taloudellisen näkökulman merkitystä julkisen hallinnon toiminnassa. Eri ajanhetkinä, erilaisissa julkisen hallinnon ympäristöissä niin Suomessa kuin kansainvälisestikin on ratkaistava rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelmia. Ellei näitä kyetä ratkaisemaan, vaarantuvat kansalaisille tarjottavat palvelut.

Taloudellisen näkökulman tärkeys on myös merkittävästi korostunut viimeisten vuosikymmenten aikana. Julkishallinnon järjestelmien kehitys on edennyt vaiheeseen, jossa uusien resurssien kohdentaminen julkiseen toimintaan on tullut aiempaa vaikeammaksi. 1980-luvulta alkanut julkisen hallinnon kehittämissuuntaus on pyrkinyt systemaattisesti uudistamaan taloudellisten voimavarojen hallintaa, budjetointia sekä laskenta- ja arviointi-informaation tuottamista. Toisaalta julkisen hallinnon muuttuminen on hämärtänyt monella tavalla ”julkisen” ja ”yksityisen” sektorin välisiä suhteita, mikä korostaa uudenlaisen hybridihallinnan ymmärtämisen tarvetta. Modernin julkisen hallinnon asiantuntijan on ymmärrettävä taloudellista logiikkaa, jossa on piirteitä niin liiketaloudellisesta ajattelusta kuin julkistaloudellisesta ajattelumallista. Monia aiemmin julkisen hallinnon organisaatioissa toteutettuja tehtäviä harjoitetaan yrityksissä, järjestöissä ja muissa organisaatioympäristöissä, joissa voivat yhdistyä julkinen ja yksityinen omistajuus, uudenlaiset rahoitusjärjestelyt (ns. Public-Private Partnerships (PPP) -mallit) sekä aiempaa monimutkaisemmat valvonnan ja kontrollin järjestelmät. Tämä on julkisen hallinnon talousosaajalle myös merkittävä mahdollisuus. (Johanson & Vakkuri 2017; Vakkuri & Johanson 2020.) Tässä artikkelissa kerrotaan, miten julkisen talousjohtamisen tutkimus ja opetus auttavat löytämään vastauksia julkisen talouden hallinnan ja johtamisen kysymyksiin sekä teoreettisesta että käytännöllisestä näkökulmasta.

### 6.1.1 Julkisen talousjohtamisen osaaminen ja osaamisen työvälineet

Miten sitten voidaan ymmärtää taloudellista näkökulmaa julkishallinnon organisaatioiden ja järjestelmien toiminnassa? Tarkastellaan seuraavaksi julkisen talousjohtamisen keskeisiä sisältöjä kolmesta näkökulmasta: talouskäsitteitä ja -periaatteita koskevana ymmärryksenä, taloutta koskevan informaation tuottamisena ja tulkintana sekä julkisen poliittis-hallinnollisen kontekstin jäsentämisenä (ks. kuvio 1; Vakkuri 2009).



**Kuvio 1.** Julkisen talousjohtamisen osa-alueet.

*1) Talouskäsitteet ja -periaatteet.* Taloudellisen näkökulman ymmärtäminen julkisen hallinnon toiminnassa edellyttää käsitteellistä ymmärrystä. Kuvataan seuraavaksi kahta keskeistä periaatetta, joista ensimmäinen liittyy julkisten organisaatioiden taloudelliseen luonteeseen, toinen julkisen hallinnon toimintatapojen tehokkuuden tarkasteluun. Taloudelliselta luonteeltaan julkishallinnon organisaatiot ovat toimeksiantotalouden toimijoita, kun vastaavasti yritykset kuvataan ansaintataloudellisina toimijoina. Kummatkin tuottavat erilaisia tuotoksia, yritykset tavaroita ja palveluja, esimerkiksi kunnat pääasiassa palveluja. Toiminnan lähtökohdat ovat erilaiset. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että esimerkiksi kunta hoitaa tehtäviä kuntalaisten toimeksiannosta. Kuntalaisten toimeksianto välittyy käytännössä poliittisen prosessin ja lainsäädännön kautta. Kunnat eivät tavoittele voittoa, vaan kokoavat varoja vain niin paljon kuin niiden tehtävien hoito, eli kuntalaisten toimeksiannot, edellyttävät. Ansaintataloudellisten yritysten tarkoituksena on tuottaa

voittoa, minkä vuoksi yritykset toimivat vain sellaisilla toimialoilla, joissa niillä on mahdollisuudet voiton tuottamiseen.

Yhteiskunnallisessa keskustelussa julkisen hallinnon toimintatapojen tehokkuuden parantamiselle asetetaan merkittävät odotukset (Vakkuri 2009). Yksinkertaistaen kyse on tällöin siitä, että julkisen hallinnon järjestelmien ja organisaatioiden tulisi kyetä tuottamaan enemmän hyvinvointia samoilla resursseilla, tai vastaavasti tuottamaan sama hyvinvointi tulevaisuudessa pienemmällä resurssipanostuksilla. Tällaiset odotukset koskevat laajasti julkisen toiminnan ympäristöjä, niin sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koulutusta, yhteiskunnan infrastruktuuria kuin vaikkapa kulttuuripalveluja. Mietitään kahta tähän liittyvää näkökulmaa. Ensiksi, mitä hyvinvointi tarkoittaa tässä yhteydessä? Julkisessa hallinnossa sitä konkretisoidaan usein tuotosten mittauksella, minkä vuoksi tarvitaan sisällöllistä ymmärrystä siitä, miten ”tuotos” voidaan määritellä erilaisissa julkishallinnon organisaatioympäristöissä. Mikä osuus vaikkapa vanhuspalvelujen tehokkuuden ajallisessa muutoksessa on mittausperiaatteen muutosta ja mikä todellista tehokkuuden muutosta? Virhetulkinta voi syntyä siitä, kun vanhuspalvelujen palvelutuotannon muutos ymmärretään tehokkuuden systemaattiseksi laskuksi, vaikka kyseessä olisikin tuotosten laadullinen ja sisällöllinen parantuminen. Ei välttämättä hoideta enempää potilaita, mutta hoidaan sama määrä sairaampia potilaita. Lisäksi, julkisessa palvelutuotannossa on tärkeää painottaa myös vaikuttavuusajattelua, kysymystä siitä miten julkiset organisaatiot voivat mahdollisimman älykkäästi edistää tavoiteltuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tässä mielessä pelkästään hoitoon otettavien potilaiden tai valmistuneiden opiskelijoiden määrän kasvattaminen ei ole itseisarvo, vaan enemmänkin se miten potilaat hoidetaan mahdollisimman vaikuttavasti tai miten esimerkiksi tutkinnoista valmistuneet opiskelijat työllistyvät soveltuviin työtehtäviin työmarkkinoille.

*2) Julkisen hallinnon talous on myös informaatiota ja mittareita.* Julkishallinnon talouden informaatio voi koskea laajasti ymmärrettynä sekä raha- että reaali prosessia. Laskentatoimen kielellä kyse voi olla niin tilinpäätös- ja muusta rahoittajan laskentatoimen informaatiosta kuin julkisorganisaation toiminnan reaali prosessia sekä palvelutuotannon ja palvelujen järjestämisen prosesseja koskevasta tiedosta. Informaatiota tuotetaan erilaisen laskentatoimen ja arvioinnin järjestelmien avulla, joista osa on sidoksissa informaation tuottamista koskevaan lainsäädäntöön ja ohjeistoihin, osa yleisempään tapauskohtaiseen informaation tuottamisen tapaan.

Talousinformaatio on eräänlainen väliin tuleva muuttuja taloudellisten periaatteiden soveltamisessa julkishallinnon tarpeisiin. ”Tehokkuuden parantaminen”, ”talouden tasapainottaminen” tai ”kestävä kehitys” ovat vailla konkreettista sisältöä, ellei organisaatioissa ole näitä koskevia informaation tuottamisen järjestelmiä tai jos niitä koskevia informaatiojärjestelmiä ei jostain syystä kyetä hyödyntämään. Tämän vuoksi julkisen talousjohta-

misen osaaminen edellyttää ymmärrystä esimerkiksi julkisorganisaatioiden tilinpäätöksistä, tuloksellisuuden mittareista, erilaisista politiikkatoimenpiteiden vaikutusarvioinneista ja organisaatioiden vastuullisuusraportoinnin muodoista. Näiden avulla luodaan käsitystä siitä, miten veronmaksajilta kerättyjä taloudellisia resursseja on käytetty. Ovatko tulot ja menot tasapainossa? Miten taloudellista palvelutuotanto on? Tuottaako julkinen hallinto tavoiteltuja vaikutuksia kansalaisille ja asukkaille? Kykenevätkö kaupungit hillitsemään sosiaalista eriarvoistumiskehitystä? Toimivatko julkiset organisaatiot ekologisten reunaehtojes puitteissa?

3) Kolmas osa-alue on yleisten taloudellisten periaatteiden ja näitä periaatteita konkreti-soivan *informaation sovittaminen julkisen palvelutuotannon ympäristöihin*. On siis ymmärrettävä julkisen toiminnan poliittis-hallinnollista kontekstia ja sen muutosta. Yleisen tason periaatteiden hallinta tai laskentainformaation osaaminen ei riitä, vaan periaatteita täytyy kyetä yhdistämään erilaisiin julkishallinnon ympäristöihin, esimerkiksi vanhustenhuoltoon, päivähoitoon, terveydenhuoltoon ja yhteiskunnan sisäiseen turvallisuuteen.

Talousosaamisen kannalta merkittävä kontekstuaalinen muutostekijä on aiemmin mainittu hybridihallinnan näkökulma: yhteistyö, koordinaatio ja rajapinta julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Taloudellisten periaatteiden sovittaminen edellyttää monipuolista ymmärrystä julkisen toimeksiantotalouden logiikan ja yritysten liiketaloudellisen ansaintalogiikan yhdistämisestä. Tämä voi koskea esimerkiksi julkis-yksityistä PPP-hanketta, jossa on tarve arvioida veronmaksajien resurssien käytön tuloksellisuutta eri näkökulmista. Tällaisessa prosessissa luotu arvo on yhdistelmä erilaisista arvonluonnin lähtökohdista. Se on usein myös kompromissi julkisen ja yksityisen sektorin toimintatapojen ja mittareiden kesken. Tästä syystä kokonaisuutta tulee kyetä arvioimaan ja perustelemaan monenlaisilla käsitteillä ja mittareilla (Vakkuri & Johanson 2020). Tämä on alan kansainvälisen tutkimusperinteen valossa keskeinen kehittämisen alue (Hodges 2012).

## 6.2 Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä

Kunnat ovat itsenäisiä talousyksiköitä, jotka vastaavat merkittävästä osasta julkisia palveluja. Kunnat vaikuttavat monin tavoin alueensa taloudelliseen toimintaan ja kehitykseen. Ne ovat, paitsi peruspalveluista vastaavia yksiköitä, myös elinkeinopoliittisia toimijoita sekä yhteistyöverkostojen rakentajia ja alueellisen osaamisen varmistajia. Kuntien taloudella on suuri paikallinen ja kansantaloudellinen merkitys. Oikeiden taloudellisten kysymysten asettaminen ja suhteuttaminen muuhun toimintaan luo perustan koko kunnan toiminnan ymmärtämiselle. Ei riitä, että tuntee hyvin lainsäädännön, päätöksentekojärjestelmän toimintaperiaatteet tai yhdyskuntarakentamisen problematiikan. Täytyy tuntea kuntatalouden systematiikka: tunnistaa kunnan kokonaistaloudellisen kehityksen edellytykset, nähdä talouspoliittisten ratkaisujen vaikutukset kuntalaisten arkielämään sekä

osata tulkita ja hyödyntää talous- ja muuta tuloksellisuusinformaatiota sen eri muodoissa. On myös hyvä ymmärtää, että kuntakenttä muuttuu jatkuvasti. Tällä hetkellä rakentuva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus muokkaa kuntien tehtäviä ja tuottaa uudenlaisia talouden hallinnan ongelmia ja kysymyksiä. Voidaan olettaa, että julkisen talouden kokonaisuuden hallinta sekä erilaisten hallinnan tasojen ja toimijaverkostojen ymmärtäminen korostuvat entisestään.

### 6.2.1 Kunta paikallistaloutena

Kuntien toimintaa ohjaavat periaatteet ovat sidoksissa koko julkisen sektorin toiminnan lähtökohtiin. Varsin vakiintuneen, Richard Musgraven esittämän luokittelun mukaan julkisen sektorin kolme päätehtävää ovat talouden vakaasta kehityksestä huolehtiminen (stabilisaatio- eli vakauttamistehtävä), investointi, tuotanto- ja kulutuspäätösten ohjaaminen (allokaatio- eli voimavarojen ohjaamistehtävä) sekä hyvinvoinnin jakaantumisesta huolehtiminen (distribuutiotehtävä) (Laakso & Loikkanen 2004, 388). Musgraven ajatuksiin perustuu myös fiskaalisen federalismin periaatteet, joista voidaan johtaa julkisten toimijatasojen (keskus-, väliporras- ja paikallistason) keskinäinen työjako ja siten myös kunnan rooli paikallistalouden toimijana.

Fiskaalisen federalismin mukaan keskeiset julkisen sektorin tehtävät tulee jakaa hallinnon eri tasoilla toimivien kesken niin, että vakauttamis- ja tulonjakopolitiikka tulisi olla keskitettyä. Tästä johtuen niiden hoitaminen ei edellytä paikallisia hallintoyksiköitä. Sen sijaan fiskaalisen federalismin periaatteiden mukaan suuri osa allokaatiotehtävistä edellyttää päätöksenteon siirtoa kunnille tai aluetasolle. Saman paikallisuuden periaatteen tulee koskea myös toiminnan rahoitusta. Tämä perustuu muun muassa siihen, että paikalliset toimijat ja päättäjät tuntevat parhaiten paikalliset tarpeet, heillä on yhteys asukkaisiin ja siten edellytykset allokaatiotehtävän hoitamiseen. Tehtäviin liitetty vastuu rahoituksesta on omiaan myös lisäämään vastuullisuutta paikallisessa päätöksenteossa.

### 6.2.2 Governance-näkökulma kunnan talouteen

Englannin kielessä on vakiintunut käsite ”governance”. Suomenkielisenä vastineena puhutaan ”hallinnasta”. Governance tarkoittaa pyrkimystä ymmärtää monipuolisesti yhteiskuntien toimintaa ympäristössä, joka on entistä kansainvälisempi ja jossa valtioiden, yritysten ja muiden toimijoiden keskinäiset riippuvuudet kasvavat. Uudistuva hallinnan järjestelmä synnyttää ajattelun mukaan uudentyypistä monenkeskisyyttä, aiemmasta poikkeavia yhteistyösuhteita, liittoutumia ja verkostoja.

Governance-käsitteen yleispätevä määrittely on vaikeaa, mikä johtuu paljolti siitä, että käsitettä käytetään erilaisissa merkityksissä useilla tieteen ja tutkimuksen alueilla, kuten politiikan, hallinnon, talouden, laskennan ja organisaatioiden tutkimuksessa. Tutkimusperinteestä riippuen käsitteen määrittelyssä painottuvat esimerkiksi markkinatalousyhteiskuntien sääntelyn ja modernisaation kysymykset (mm. good governance -mallit), tavat organisoida ja ohjata yhteiskunnan ja sen instituutioiden toimintaa (instituutiotaloustieteen perinne ja transaktiokustannusteoria) sekä verkosto-, yhteistyö- ja itseohjautuvuuden periaatteisiin pohjautuva hallinnan mekanismi (yhteiskunnan hallinta ilman hallituksia - ajattelutapa) (vrt. esim. Peters 2002; Williamson 2000).

### 6.2.3 Kunnan taloudessa on kaksi puolta

Talous samaistetaan usein rahaan ja sen liikkeisiin. Perusolemuksestaan talous on kuitenkin huomattavasti laajempi ja moninaisempi asia. Taloudellisessa toiminnassa on kaksi toisiinsa tiiviisti kytkeytyvää osaa: reaali- ja rahatalous. Reaalitalous muodostuu tuotantoprosessista, johon sisältyy tuotannon tekijöiden hankkiminen, suoritteiden (hyödykkeiden) tuottaminen sekä niiden luovuttaminen kuntalaisten käyttöön. Reaali- ja rahatalous esitetään usein prosessina, minkä vuoksi puhutaan reaali- ja rahaprosessista. Monissa teoksissa näitä kutsutaan myös toiminta- ja talousprosessiksi. Kunnissa reaali-prosessi on konkreettista palvelujen tuottamista. Se näkyy muun muassa kirjastojen lainaustoimintana, lasten päivähoitona, vanhusten hoitona ja viheralueiden kunnossapitona. (Meklin 2002, 17–35.)

Taloudellisen toiminnan lähtökohtana ovat ihmisten tarpeet, joilla on keskeinen osa talousteoreettisessa ajattelussa. Tarpeilla selitetään monia kulutukseen ja tuotantoon liittyviä asioita. Toisten tarpeiden tyydyttäminen on välttämätöntä, kuten ravinnon, unen ja lämmön tarpeen. Toiset taas eivät ole aina tai joka tilanteessa kaikille ihmisille yhtä tärkeitä. Tarpeiden tärkeyteen vaikuttavat ihmisten erilaiset arvot. On hyvä huomata, että ihminen kykenee mittaamaan tai rahamääräistämään vain pientä osaa siitä arvosta, joka voi tosiasiallisesti olla ihmiselle ja hänen elämälleen tärkeä. Tässä mielessä se, mitä pidämme arvokkaana, on myös moraalinen kannanotto siitä mikä on oikein tai väärin (Stark 2009). Kun arvojen tarkastelua laajennetaan arvostuksiin, niin voidaan puhua arvonluonnin maailmoista, joihin kuuluu markkinoiden voiton ja lyhyen tähtäimen tarkastelun ohella myös pitkän tähtäimen tuotannon arvo, kodin, maineen, kansalaisuuden tai vihreyden arvo, joiden mittareina voivat olla voiton ohella tehokkuus, turvallisuus, tunnettuus, yhdenvertaisuus tai ympäristön kestävyys (Boltanski & Thevenot 2006). Kuntien tehtävänä on turvata hyvin oleellinen osa ihmisten jokapäiväisten tarpeiden tyydyttämisestä. Tämä tapahtuu tuottamalla erityisesti hyvinvointipalveluja terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja opetuksessa. Nämä palvelut edellyttävät monentyyppisiä tuotannon tekijöitä, kuten toimitiloja, välineistöä ja ennen kaikkea työn tekijöitä eli henkilöstöä.

Kuntien reaali prosessi on hyvin työvaltainen. Monet palvelut ovat ainutkertaisia ja edellyttävät ihmisten välistä vuorovaikutusta. Mietitään vaikkapa neuvolakäyntiä, joka toteutuu asiakkaan ollessa paikalla. Samasta syystä esimerkiksi käynnin vaikutukset syntyvät tosiasiallisesti palvelun tuottajan ja käyttäjän vuorovaikutuksessa. Kuntien monentyypiset palvelut edellyttävät korkeaa ammatillista osaamista. Työntekijöistä ja asiantuntijoista monet ovat akateemisesti koulutettuja. He toimivat johtotehtävissä ja monissa asiantuntemusta edellyttävissä erikoisammateissa, controllereina, tietojärjestelmäasiantuntijoina tai koordinoimassa kuntien välistä yhteistyötä.

Henkilöstövoimavarojen johtamisesta on tullut kuntien strateginen kysymys. Kunnissa ei enää kiinnitetä huomiota vain siihen, että asiat sujuvat (asioiden johtaminen), vaan oleelliseksi on noussut se, mihin asioihin keskitytään, minkä laatuista palvelut ovat, kuinka ne nivoutuvat yhteen kunnan strategioiden kanssa sekä – ennen kaikkea – miten henkilöstö voi (henkilöstön johtaminen). Henkilöstön hyvinvointi ja jatkuva kehittäminen muodostavat perustan organisatoriselle kompetenssille. Tuloksellisuus kunnan toiminnassa edellyttää paitsi hyvää johtamista myös ammatillisesti pätevän ja yhteistyökykyisen henkilöstön.

Reaali- ja rahatalous ovat yhteydessä toisiinsa. Talousasiantuntijan on erittäin tärkeä ymmärtää, millainen tämä suhde on: Mitä tapahtuu reaalityössä, kun rahaa lisätään tai vähennetään? Paranevatko palvelut, kun rahaa lisätään, ja vähenevätkö tai huononevatko palvelut, kun rahaa vähennetään? Vastaukset riippuvat muun muassa siitä, millainen on kunnan toimintayksikön, esimerkiksi koulun, tuotannontekijärakenne. Osa tuotannontekijöistä on luonteeltaan kiinteitä, toiminnan laajuudesta riippumattomia, osa on muuttuvia, toiminnan laajuudesta riippuvaisia. Kun toimintaa laajennetaan hieman, kiinteät kustannukset säilyvät entisellään. Muuttuvat kustannukset sen sijaan lisääntyvät toiminnan laajetessa ja vähenevät toiminnan supistuessa.

#### 6.2.4 Kuntien tulorakenne

Kuntien tulot muodostuvat ensisijaisesti verotuksella kerättävistä varoista: verotuloista ja valtionosuuksista. Kunnilla on myös toimintatuloja, jotka koostuvat myynti- ja maksutuloista. Kunnat ovat lisänneet toimintatulojaan laajentamalla maksujen valikoimaa ja perintää sekä korottamalla palvelujen käyttömaksuja. Toimintatuottojen suhteellinen osuus kuntien tuloista on kasvanut, mutta vaihtelu kuntien välillä on kuitenkin suuri. Lainanoton ja muiden tulojen osuus kunnan tuloista jää verrattain pieneksi. On kuitenkin huomattava, että edellä mainittujen tuloryhmien sisällä tapahtuu jatkuvasti muutoksia. Myös julkisen keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon välisten suhteiden uudelleen organisointi vaikuttaa kuntien tulorahoitus pohjaan.

### 6.2.5 Kuntien menorakenne

Kuntien menojen kasvun hillitseminen on ollut keskeinen aihe, kun on keskusteltu hallinnollisten rakenteiden uudistamisesta ja tuloksellisuuden parantamisesta. Kasvatvat laatuvaatimukset ja lisääntynyt palvelutarve, jotka ilmenevät erityisesti työvoimavaltaisessa sosiaali- ja terveystoimessa, kiinnittävät huomion voimavarojen kohdentamiseen. Paineet menojen kasvattamiseen ovat suuret. Kyse on paitsi rahasta myös henkilöstön saatavuudesta. Hallinnonalakohtainen tarkastelu osoittaa, että kunta-alan menoista sosiaali- ja terveyshuolto muodostaa noin puolet ja opetus- ja kulttuuritoimi noin kolmasosan. Loppuosan muodostavat muut tehtävät sekä rahoitus- ja muut menot. Menolajeittainen tarkastelu puolestaan osoittaa kunta-alan työvoimavaltaisuuden, sillä henkilöstön palkat sekä sosiaalivakuutus- ja eläkemaksut yhteensä muodostavat noin puolet kuntien menoista. Merkitystään on kasvattanut ulkopuolisen ostopalvelutoiminnan menot, jotka ovat lähes kolmannes kokonaismenoista. Loppuosan kokonaismenoista muodostavat avustukset, lainanhoito ja muut menot. (Valtiovarainministeriön kuntatalousohjelma 2020; Kuntaliitto 2020.)

### 6.2.6 Kunnan toiminnan tuloksellisuus

Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan tarve kunnissa ja kaupungeissa liittyy siihen, että yksilöiden hyvinvoinnin tarpeita on aina enemmän kuin yhteiskunnalla on keinoja niiden tyydyttämiseen. Kaikkia tarpeita ei pystytä siis koskaan tyydyttämään. Voimavarat onkin pyrittävä käyttämään tehokkaasti eli siten, että tuloksena on mahdollisimman suuri tarpeentyydytys ja sen seurauksena korkea hyvinvointi. (Kamarck 1983.) Taloudessa pitäisi pyrkiä maksimoimaan hyvinvointi käytettävissä olevilla resursseilla. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden kielellä sama ilmaistaan sanomalla, että julkisen talouden toiminnassa pyritään saamaan paras mahdollinen vastike verovaroille (value for money, VFM). (Virtanen & Vakkuri 2016.)

Jotta niukoilla voimavaroilla saataisiin aikaan mahdollisimman paljon hyvinvointia, on tehtävä valintoja. Ensiksi, on tehtävä päätös voimavarojen kohdentamisesta (allokointi). Tavoitteena on kohdentaa ne sellaisille toimialoille (esim. liikenne, sisäinen turvallisuus, sosiaali- ja terveystoimi), joissa ne tuottavat mahdollisimman suuren hyödyn. Toiseksi, jokaisen toimintayksikön on pyrittävä saamaan aikaan mahdollisimman paljon hyvinvointia saamallaan voimavaroilla, eli niiden on toimittava tuloksellisesti. Tuloksellisuus edellyttää, että toimintayksiköiden on tuotettava suoritteensa mahdollisimman taloudellisesti (kustannukset/suoritteet), tuottavasti (suoritteet/tuotannontekijät) ja vaikuttavasti (suoritteet saavat aikaan toivottuja vaikutuksia, joita palvelun käyttäjät tai yhteiskunta laajemmin arvostavat). Kohdentamispäätöksissä resurssit pyritään kohdentamaan sinne, missä



niiden käytöllä arvioidaan saatavan mahdollisimman suuret hyödyt. Tuloksellisuutta arvioitaessa rahamittojen avulla selvitetään siis toimenpiteiden taloudellisuutta ja osittain myös vaikuttavuutta.

## 6.3 Talouden hallinta valtioympäristössä

### 6.3.1 Valtion organisaatiot ja tehtävät

Suomessa ylimmät valtioelimet muodostuvat eduskunnasta, tasavallan presidentistä ja valtioneuvostosta. Julkinen hallinto toimii hierarkkisesti järjestäytyneenä ja keskushallintoa alempi hallinto lisäksi maantieteellisten alueiden pohjalta. Keskushallintoon kuuluvat valtioneuvosto, ministeriöt ja muut keskusyksiköt sekä niiden alainen hallinto. Alimpana hallinnon tasona toimii valtion paikallishallinto sekä itsehallinnolliset valtiosta erilliset vaikkakin siitä monin tavoin riippuvaiset kunnat ja kuntayhtymät. Riippumaton tuomioistuinlaitos on osa julkista hallintoa. Se saa riippumattomuudestaan huolimatta rahoitukseensa valtion budjetista ja presidentti nimittää korkeimman oikeuden tuomarit.

Valtion tehtävät ja tavoitteet ovat eri tilanteissa vaihdelleet huomattavasti. Valtion ensisijaisia tehtäviä ovat turvallisuustehtävät: yhteiskunnan suojeleminen ulkoista vihollista vastaan (Suomessa puolustusvoimat), sisäisen järjestyksen ylläpitäminen (poliisi) sekä rikoksista rankaiseminen ja riitojen ratkaiseminen (oikeuslaitos). Näistä ei ole samanlaista epäselvyyttä kuin on niin sanotuista toissijaisista tehtävistä, joiden kohdalla kysymys kuuluu, mitkä kansalaisten kannalta tärkeät tehtävät kuuluisivat valtion hoidettaviksi ja mitkä olisivat yksityisten palveluntarjoajien vastuulla. Tällaisia tehtäviä ovat monet talouspoliittiset, sosiaalipoliittiset ja kulttuuripoliittiset tehtävät.

Suomen valtio on yhtenäinen oikeussubjekti. Tämä tarkoittaa, että valtion hallintoelimet eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, eikä niillä ole omia oikeuksia eikä omia velvollisuuksia. Ne toimivat säädellysti valtio-oikeushenkilön nimissä (laatikko 3). Esimerkiksi verovirasto, vaikka se voikin käyttää puhevaltaa valtion puolesta oikeudenkäynnissä, ei ole itsenäinen oikeushenkilö. Niin ikään virasto ei voi omistaa mitään. Sen hallintaan ja käyttöön voidaan luovuttaa valtion omaisuutta. Muun muassa sellaiset eduskunnan ohjauksessa olevat valtion laitokset kuten Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos omaavat oikeutensa ja velvollisuutensa, eivätkä siten kuulu valtio-oikeushenkilöön.

Suomen Pankki toimii Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa määrätyllä tavalla osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä Suomen Pankki toimii Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti, ei siis Suomen valtion.

**Laatikko 3. Valtion talouden hallinnan keskeisiä käsitteitä**

**Valtion tilinpäätös** = talousarviotalous = valtioelimet + valtion virastot ja laitokset

**Valtio-oikeushenkilö** = talousarviotalous + rahastotalous + liikelaitokset

**Valtionhallinto** = talousarviotalous + valtion rahastot pääosin, laitoksina ja säätiöinä toimivat yliopistot sekä ne valtionhallinnon yksiköiden valvomat osakeyhtiöt, jotka eivät toimi kilpailluilla markkinoilla

**Valtio toiminnallisena kokonaisuutena** = valtioelimet + valtion virastot ja laitokset + rahastot + valtion liikelaitokset + yliopistot + valtion erityistehtäväyhtiöt + KELA ja sen rahastot + Sitra + Suomen Pankki

### 6.3.2 Tehtävät ja toiminnot keskushallinnon alaisuudessa

Edellä kuvatun hallinnollisen, valtiovaltaa käyttävän organisaation lisäksi valtio on järjestäytynyt usealla tehtäviin ja toiminnan tarkoituksiperiin perustuvalla tavalla. Toiminta on järjestetty virastoihin ja laitoksiin, jotka saavat määrärahasa valtion talousarviosta eli budjetista (aikaisemmin puhuttiin tulo- ja menoarviosta). Talousarvio sisältää eduskunnan päättämät arviot valtion vuotuisista tuloista ja määrärahat valtion vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut (Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731, 84 §). Valtaosan tuloistaan valtio saa veroista. Verotus perustuu lakeihin, jotka valtiovarainministeriö valmistelee ja eduskunta hyväksyy. Verolajeja ovat ansiotuloista maksettavien kunnallisveron ja valtion tuloveron lisäksi mm. kiinteistövero, arvonlisävero, pääomatulovero, lähdevero, varainsiirtovero ja kirkollisvero, jota maksavat vain kirkon jäsenet.

Talousarviolain merkityksessä valtio käsittää vain talousarviotalouden (myös budjettitalous) eli talousarviosta valtioelinten ohella toimintansa rahoituksen saavat virastot ja laitokset. Talousarviotalous on kirjanpidollisesti jaettu kirjanpitoyksiköihin, joiden vastuulla on valtion virastojen ja laitosten kirjanpito, maksuliike ja tilinpäätöksen laatiminen. Virastot ja laitokset vastaavat tilinpäätöksen sisällöstä ja siitä, että se antaa oikean ja riittävän kuvan niiden toiminnasta ja taloudesta. Talousarviotalous jakautuu organisatorisesti tarkoituksenmukaisella tavalla tulosohjatuiksi virastoiksi ja laitoksiksi sekä työnantajavirastoiksi ja -laitoksiksi.

Talousarviolaissa käytetään valtion talousarviotalouteen kuuluvien itsenäisten yhtenäisen johdon alle järjestetyistä toimintayksiköistä yleisnimitystä virasto tai laitos. Laitoksella tarkoitetaan viraston kaltaista toimintayksikköä, joka ei ensisijaisesti hoida viranomais- ja hallintoasioita, vaan pikemminkin vastaa palvelutehtävästä. Valtioelimet kuten eduskunta, tasavallan presidentin kanslia ja valtioneuvostoon kuuluvat ministeriöt katsotaan talousarviolain käsitteistöllä virastoiksi (Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731, 119 §).

Valtiokonttori on esimerkki virastosta, jolla on keskeinen asema valtion laskentatoimen ohjaamisessa. Valtiokonttori muodostuu kolmesta toimialasta ja näitä tukevista tukitoiminnoista. Valtiokonttoria johtaa pääjohtaja. Pääjohtaja, Valtiokonttorin toimialajohtajat ja henkilöstön edustaja muodostavat johtoryhmän. Valtion kirjanpito ja maksuliike muodostavat talousarvionalouden sisäiseen hallintoon kuuluvan yhdenmukaisesti hoidetun tehtävän, jota ohjaavat ja valvovat keskitetysti valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori. Tästä funktionaalisesta organisaatiosta käytetään nimitystä taloushallinto-organisaatio. Sen osina toimivat kirjanpitoyksiköt, jotka valtiovarainministeriö on talousarviolain nojalla määrännyt. Tasavallan presidentin kanslia ja kaikki ministeriöt ovat jo lain perusteella kirjanpitoyksiköitä. Eduskunta ja Valtiontalouden tarkastusvirasto, vaikka eivät kirjanpitoyksiköitä olekaan, toimivat maksuliikkeen ja kirjanpidon osalta kuten kirjanpitoyksikkö (Laki valtion talousarviosta 13.5.1988/423, 12 a§; 11.12.2009/1096).

Virastojen ja laitosten lisäksi valtion toimintaa on sijoitettu talousarvion ulkopuolella oleviin valtion rahastoihin. Talousarvion ulkopuolella ne ovat siinä mielessä, että niiden toimintamenot eivät sisälly talousarvion määrärahoihin. Rahasto perustetaan, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää (Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731 87 §). Rahastot saavat tulonsa erilaisista maksuista, jotka on lailla määrätty niiden kerättäviksi tai talousarviosta annettavalla rahoituksella, joka yleensä kirjataan rahaston oman pääoman lisäykseksi. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan äänienemmistö.

Valtion eläkerahasto (VER) on taloudellisesti merkittävin rahasto. Se perustettiin vuonna 1990 tasaamaan valtion eläkemenoja. VER vastaa valtion eläkevarojen sijoittamisesta ja auttaa valtiota varautumaan tulevaisuudessa maksettavien eläkkeiden rahoitukseen. Pitkäaikaisena sijoittajana VERin toiminnassa korostuvat korkea ammattitaito ja eettinen toimintatapa. VER toimii osana rahastoivaa eläkejärjestelmää.

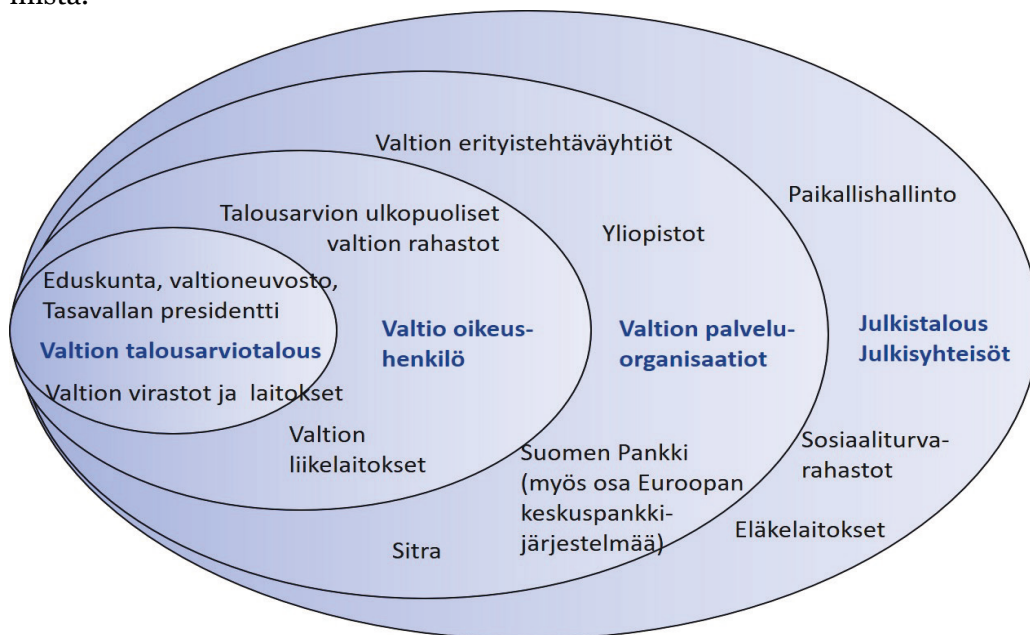
Vaikka talousarvionalous ja rahastot muodostavat keskeisen osan valtionaloudesta, valtionalouden kokonaisuus on talousarvionaloutta selvästi laajempi. Historiallisena kehityksenä, joka varsinaisesti alkoi 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa, on ollut yhä uusien toimintojen siirtyminen vähintäänkin talousarvionalouden ulkopuolelle ja merkittävältä osin myös pois varsinaisen valtionalouden piiristä. Tämä on tärkeä esimerkki aiemmin mainitusta hybridihallinnan vahvistumisesta, joka tässä yhteydessä liittyy valtionalouden järjestelmään. Laajasti ymmärretyn valtionalouden tärkeimmistä osista lähimpänä talousarviota ovat sen ulkopuolella olevat valtion rahastot, seuraavalla kehällä valtion liikelaitokset, sen jälkeen valtion kokonaan omistamat yhtiöt ja lopulta valtion osaomisteiset yhtiöt. Maan hallituksen päätöksentekorooli näissä instituutioissa vastaa varsin pitkälti kunkin instituution läheisyyttä valtionalouden ytimeen.

Rahastot ovat oikeudelliselta kannalta puhtaasti osa valtiontaloutta, mutta hallituksen valmistelu- ja päätöksentekorooli niissä on selvästi vähäisempi kuin virastoissa ja laitoksissa. Rahastojen seuranta ja kriittinen arviointi sektoriministeriöissä ja myös valtiovarainministeriössä on epätasaista, ja vain joskus rahastojen yksittäisten valtuuksien mitoitukset tai rahoitusehdot saavat hallitustason huomiota. Pääosin rahastojen toiminta jääkin rahastojen oman päätöksenteko-organisaation asiaksi. Lähtökohtaisesti tämä on järjestyksellisesti järkevää, mutta samalla se merkitsee valtiontalouden kokonaishallinnan heikentymistä.

Valtion liikelaitokset ovat muun muassa EU-oikeudellisista syistä merkitykseltään vähenvä organisaatiomuoto. Pitkästi osakeyhtiöihin rinnastettavina liiketoiminnan harjoittajina liikelaitosten tulee pystyä tekemään useimmat päätöksensä itsenäisesti. Oikeudellisesti liikelaitokset kuten myös rahastot sisältyvät valtiontalouteen ja valtio muun muassa vastaa viimekädessä niiden sitoumuksista. Valtion liikelaitoksia ovat Senaatti-kiinteistöt ja Metsähallitus. Niiden hallintaan on liikelaitoslaeilla siirretty valtion kiinteistöomaisuus: valtion rakennuskanta ja valtion metsät. Valtioneuvosto vahvistaa liikelaitoksen tilinpäätöksen ja päättää valtiolle tuloutettavan voiton määrästä.

Vuonna 2009 säädettiin eduskunnassa uusi yliopistolaki, joka siirsi yliopistot talousarviotalouden ulkopuolelle taloudellisessa mielessä entistä autonomisemmiksi yksiköiksi. Yliopistot eivät enää saa budjetista toimintamenoja, vaan yliopistojen talousarviorahoitus perustuu valtionaputyypiseen rahoitukseen.

Kuviossa 2 esitetään valtiontalouden hallinnan kehät. Ytimessä on valtion talousarviotalous, josta edetään asteittain kauemmas kohti paikallishallintoa ja sosiaaliturvan järjestämistä.



**Kuvio 2.** Valtiontalouden hallinnan kehät.

Valtionohjauksen linjana on ollut jo pitkään se, että viranomaistoiminta ja ei-markkinaehtoinen palvelutoiminta pidetään talousarvio-ohjauksessa ja -rahoituksessa, kun taas enemmän markkinaehtoiset yksiköt viedään talousarviotalouden ulkopuolelle liiketoimintayksiköiksi kysyntä- ja maksuohjauksen ohjattavaksi. Esimerkiksi EU:n komissio on edellyttänyt, että markkinoilla toimivat valtion yksiköt on erotettava liikeyritysmuotoisiksi, jossa ne kilpailevat samoin ehdoin kuin vastaavan toimialan yritykset. Valtio on jo 1980-luvun lopulta liikelaitostanut ja edelleen yhtiöittänyt toimintojansa voimakkaasti. Valtion omistamilla yhtiöillä on oma talous ja ne ovat osakeyhtiölain – pörssissä olevat yhtiöt myös arvopaperimarkkinalain – alaisia.

Valtioenemmistöisiä yhtiöitä ovat yhtiöt, joissa valtio-omistajalla on määräämisvalta eli yli puolet osakkeiden tuomasta äänimäärästä (vähintään 50,1%). Osakkuusyhtiöitä ovat sellaiset yhtiöt, joissa valtiolla on 10–50 prosenttia äänivalta tai jotka on asetuksella määritelty osakkuusyhtiöiksi. Valtion omistajapolitiikkaa ja osakasvallan käyttöä säätelee laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (21.12.2007/1368). Omistajapolitiikkansa linjaukset kukin hallitus tekee päättäessään omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevista yleisistä periaatteista ja toimiohjeista.

Valtio on omistajapolitiikassaan ja -ohjauksessaan jakanut yhtiöt kolmeen luokkaan: kaupalliset yhtiöt, joissa valtiolla on sijoittajaintressi, kaupalliset yhtiöt, joissa valtiolla on sijoittajaintressin lisäksi strateginen intressi ja valtion erityistehtäviä hoitavat yhtiöt. Valtion erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtiolla on omistajana ensisijaisesti yhteiskunnallisia tavoitteita, vaikka yleistavoitteena on, että toiminta on myös kannattavaa. Valtion erityistehtävyyhtiöitä ovat mm. Alko ja Veikkaus.

## 6.4 Lopuksi

Tässä artikkelissa on käsitelty julkisen talousjohtamisen tutkimuksen ja opetuksen keskeisiä teemoja. Ensin käsiteltiin julkisen talousjohtamisen osaamista ja osaamisen työvälineitä. Tämän jälkeen tarkasteltiin taloudellisesta näkökulmasta kuntaa hyvinvointipalvelujen järjestäjänä sekä luotiin katsaus valtion talousjohtamiseen sekä hajautuvan organisoinnin vaikutuksiin valtion omistajaohjaukseen. Kuten alussa todettiin, erilaisissa julkisen hallinnon ympäristöissä niin Suomessa kuin kansainvälisestikin on ratkaistava rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelmia. Ellei näitä kyetä ratkaisemaan, vaarantuvat kansalaisille tarjottavat palvelut. Artikkelin on korostanut myös kahta julkisen talousjohtamisen osaamisen kannalta keskeistä näköalaa. Ohjauksen ja hallinnan kohteet monimuotoistuvat, mikä korostaa tarvetta ymmärtää hybridihallinnan mekanismeja sekä monien toimijoiden luomia verkostomaisia rakenteita pyrkimyksessä tuottaa hyvinvointia ja laaja-alaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Lisäksi globaalin ympäristökriisin myötä erittäin tärkeäksi kysymykseksi nousee se, miten sovittaa yhteen ekologiset, sosiaaliset ja

taloudelliset näkökulmat julkisessa johtamisessa ja palvelutuotannossa. Näitä muutostekijöitä tukevan käsitteellisen ymmärryksen ja talousinformaation tuottaminen ja hyödyntäminen korostuvat entisestään tulevaisuudessa.

## Lähteet

Boltanski, L. & Thévenot, L. (2006). *On justification: Economies of worth*. Princeton: Princeton University Press.

Hodges, R. (2012). Joined-up government and the challenges to accounting and accountability researchers. *Financial Accountability and Management*, 28:1, 26–51.

Johanson J.-E. & Vakkuri J. (2017). *Governing hybrid organisations. Exploring diversity of institutional life*. London & New York: Routledge.

Kamarck, A. M. (1983). *Economics and the Real World*. Oxford: Basil Blackwell.

Koponen, H. & Oulasvirta, L. (2020). *Valtion kirjanpito ja tilinpäätös. Mitä Laskelmat kertovat?* Helsinki: Publishing Box Oy.

Kuntaliitto (2020). Kuntien ja kuntayhtymien tulot ja menot. Saatavillaa osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalouden-tilastot/kuviot/kuntien-ja-kuntayhtymien-menot-ja-tulot>, (15.12.2020)

Laakso, S. & Loikkanen, H. A. (2004). *Kaupunkitalous: johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen*. Helsinki: Gaudeamus.

Meklin, P. (2002). Kunnan talousohjauksen muutos: vallan ja vastuun uudelleenjako päämies-agenttiteorialla kuvattuna. Teoksessa *Kuntien oikeus itsehallintoon. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002* toim. Ryyänen, A., 188–203. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere: Finnpublishers Oy.

Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. (2009). Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen* toim. Karppi, I. & Sinervo, L.-M., 237–277. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden keskus.

Musgrave, R. & Musgrave, P. (1980). *Public finance in theory and practice*. 3. painos. New York: McGraw-Hill.

Peters, B. G. (2002). The changing nature of public administration: from easy answers to hard questions. *Asian Journal of Public Administration* 24:2, 153–183.

Stark, D. (2009). *The sense of dissonance: Accounts of worth in economic life*. Princeton: Princeton University.

Vakkuri, J. (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus.

Vakkuri, J. & Johanson, J-E. (2020). *Hybrid governance, organisations and society. Value creation perspectives*. New York & Abingdon: Routledge.

Valtiovarainministeriön kuntatalousohjelma. Kuntatalousohjelma vuosille 2021–2024, Kevät 2020. Helsinki: Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:30.

Virtanen P. & Vakkuri J. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Tietosanoma.

Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature* 38, 595–613.

#### Lait ja asetukset

Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista 21.12.2012/869

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 21.12.2007/1368

Laki valtion talousarviosta 13.5.1988/423

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

## 7 HYVINVOINNIN JOHTAMINEN

*Harri Jalonen, Petri Virtanen & Hanna-Kaisa Perna*

### 7.1 Johdanto

Intuitiivisesti ajateltuna hyvinvointi on yksinkertainen asia. Itse kukin meistä osaa sanoa, milloin voimme hyvin ja milloin taas emme. Yksilökohtaisia painotuseroja löytyy, mutta yleisesti ottaen voidaan sanoa, että hyvinvointimme koostuu yhdistelmästä aineellisia ja aineettomia tekijöitä. Sosiologi Erik Allardtin jo 1970-luvulla tunnetuksi tekemä määritelmä hyvinvoinnin jakautumisesta omistamiseen (*having*, tulot, asuminen, terveys), rakastamiseen (*loving*, ihmissuhteet, yhteenkuuluvuus, perhekiinteys) ja olemiseen (*being*, itsensä toteuttaminen, vaikuttamismahdollisuudet) on relevantti myös 2020-luvun Suomessa. Hyvinvoinnilla on selkeästi itseisarvoa, sillä hyvinvoivat yksilöt kokevat elämänsä merkitykselliseksi. Hyvinvoinnilla on myös välinearvoa, sillä hyvinvoivat yksilöt muodostavat hyvinvoivia yhteisöjä.

Hyvinvoinnin käsitteellinen haltuunotto ja käytännöllinen edistäminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Kestävä hyvinvointi syntyy monen tekijän yhteisvaikutuksesta ja siksi lähestymme hyvinvointia tässä artikkelissa *systemisenä* ilmiönä. Yhdenlaisen ikkunan hyvinvoinnin systeemisyyteen tarjoaa puhe hyvinvointitaloudesta. Esimerkiksi EU ja OECD ovat viime vuosina korostaneet hyvinvointitaloudellisen näkökulman huomioimista kaikessa päätöksenteossa ja erityisesti valtion budjettitoimien yhteydessä. Hyvinvointitalousajattelussa ihmisten hyvinvoinnin edistäminen ja julkinen talous eivät ole erillisiä vaan toisiaan tukevia näkökulmia (Särkelä ym. 2014). Hyvinvoiva ihminen sairastaa vähemmän, tekee töitä, on innovatiivinen ja tuottava sekä maksaa veroja. Aivan kuten Allardtin määrittelemät hyvinvoinnin eri ulottuvuudet muodostavat toimivan kokonaisuuden, myös hyvinvointitaloudessa ajatuksena on eri osa-alueiden väliset yhteydet.

Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat hyvinvointia tuottavien mekanismien ytimessä, mutta sen lisäksi yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvointiin vaikuttavat muilla hallinnonaloilla tehtävät ratkaisut. Kiinnitämme artikkelissa siksi huomiota julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden muodostamien verkostojen rajapinnoilla tapahtuvaan toimintaan ja erityisesti rajapinnoilla tapahtuviin arvonluonnin ja osallistamisen tapoihin. Teemme näin, koska hyvinvointipalveluissa arvo ei ole jotakin, jota luodaan ja toimitetaan jollekin vaan toimintaa, jossa palvelujen käyttäjien omalla osallistumisella on iso merkitys.



## 7.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä hyvinvointia tuottamassa

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä on keskeinen osa suomalaista hyvinvointipolitiikkaa. Järjestelmän ohjausvastuu on sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä (STM), joka vastaa hallinnonalan lainsäädännön valmistelusta, ohjaa palvelujen kehittämistä ja uudistamista, määrittelee sosiaali- ja terveystieteiden politiikan keskeiset suuntaviivat sekä yhteensovittaa hallinnonalan tarpeita muiden politiikkalohkojen toimijoiden kanssa. Järjestelmän 'terveyspuoli' koostuu perus- ja erikoissairaanhoidon jakautuvasta julkisesta terveydenhuollosta, työterveyshuollosta ja yksityisestä terveydenhuollosta. Suomen terveystieteiden läpileikkaavana tavoitteena on terveyden edistäminen ja sairauksien ehkäiseminen. Valtaosa terveyspalveluista tuotetaan julkisen sektorin toimesta, mutta yksityisen palvelutuotannon osuus on kasvanut viime vuosina. Myös järjestelmän 'sosiaalipuolella' on erotettavissa julkisia ja yksityisiä toimijoita. Sosiaalipalvelujen laajaan repertuaariin sisältyvät sosiaalihuoltolain mukaisesti muun muassa sosiaalityö ja sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, kotipalvelu ja kotihoito, omaishoidon tuki, asumispalvelut, laitoshoido, liikkumista tukevat palvelut, päihde- ja mielenterveyshuolto, kasvatus- ja perheneuvonta sekä lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän pintapuolinen tarkastelu hallinnonalaan koskevan lainsäädännön näkökulmasta saattaa luoda kuvan monimutkaisesta kokonaisuudesta. Kun järjestelmää tarkastellaan toiminnan tasolla, tilanne muuttuu vielä piirun verran monimutkaisemmaksi. Monimutkaisuutta aiheuttaa ensinnäkin palvelujen *laaja kirjo*. Valikoimaan kuuluu palveluja neuvolatoiminnasta saattohoitoon ja päihdehuollosta hammaskiven puhdistamiseen. Monimutkaisuutta lisää se, että monien palvelujen välillä on *keskinäisriippuvuusuhde*. Esimerkiksi ongelmat perusterveydenhuoltopalvelujen saatavuudessa näkyvät monissa tapauksissa erikoissairaanhoidon kysynnän lisääntymisenä. Vastaavasti vaikkapa ennaltaehkäisevät lapsiperheiden palvelut voivat vähentää lastensuojelun ja huostaanottojen tarvetta. Ongelmalliseksi keskinäisriippuvuuden tekee se, että palveluista vastaavat eri tahot. Toiminta voi olla tehokasta hallinnollisissa siiloissa, mutta kokonaisuuden kannalta seurauksena on epätarkoituksenmukaista palvelukokonaisuuksien pilkkoutumista ja kansalaisten juoksuttamista luukulta toiselle. Kolmanneksi monimutkaisuutta aiheuttaa palveluja tuottavien *toimijoiden suuri määrä ja moninaisuus*. Palveluja tuottavat julkinen sektori, yritykset ja järjestöt. Neljänneksi monimutkaisuutta synnyttää se, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän ohjaamisessa tarvitaan tasapaino *erilaisten institutionaalisten logiikkojen* välillä. Järjestelmässä toimivilta yrityksiltä odotetaan liiketaloudellista kannattavuutta ja omistaja-arvon kasvattamista. Tämä ohjaa yrityksiä toimimaan markkinoilla valikoidusti ja panostamaan palveluihin, joissa on odotettavissa tuottoa sijoitetulle pääomalle. Vastaavasti kunnat toteuttavat julkista tehtävää, jossa korostuvat hyvän hallinnon periaatteet, kuten kansalaisten yhdenvertaisuus, palvelujen lakisääteisyys, tilivelvollisuus ja toiminnan läpinäkyvyys.

Olipa kyse sosiaali- ja terveydenhuollon menojen BKT-osuudesta, palvelujen laadusta, niiden saatavuudesta tai järjestelmän nauttimasta hyväksynnästä kansalaisten keskuudessa, suomalainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä pärjää kansainvälisessä vertailussa hyvin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että järjestelmä olisi tulevaisuudessa turvassa. Väestörakenteen vinoutumisesta johtuva palvelujen kysynnän lisääntyminen ja työllisten määrän vähentyminen muodostavat vaikeasti ratkaistavan yhtälön. Tulevaisuuden haasteet on tiedostettu ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus onkin ollut muodossa tai toisessa 2000-luvulla useiden hallitusten asialistalla (esim. Niskanen 2020). Uudistuksen yksityiskohdissa ovat eri hallitukset painottaneet eri asioita, mutta yhteistä on ollut pyrkimys alueellisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiseen, laadukkaiden ja helposti saavutettavien palvelujen turvaamiseen, tuottavuuden kehittämiseen ja kustannusten hillintään sekä ammattimaisen henkilöstön saatavuuden varmistamiseen.

### 7.3 Palveluperusteinen arvonluonti

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toimintaa ja kokonaisuutta voidaan tarkastella useiden eri tieteenalojen näkökulmasta. Palvelutiede on hyvinvointitieteiden joukossa uusi tulokas. Se on kehittynyt viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana voimakkaasti liiketaloustieteen osa-alueena ja nimenomaan kansainvälisen tieteen kentällä. Palvelutieteen alueella tapahtunut kehitys on heijastunut viimeksi kuluneiden vuosien aikana myös Suomeen, mikä on näkynyt sosiaali- ja terveystaloudissa siinä, että asiakkaiden asemaan on alettu kiinnittää selvästi enemmän huomiota. Palvelutiede on nostanut esille asiakkaat ja palvelujen käyttäjät kuitenkin uudella tavalla – se on johtanut kysymään, missä määrin sosiaali- ja terveystaloudilla *luodaan aitoa arvoa* palveluja käyttäville asiakkaille ja potilaille (Virtanen 2018).

Vuosituhanne vaihteen jälkeen merkittävimmät yksittäiset tutkijat palvelutieteen alueella ovat olleet lähinnä yhdysvaltalaisia. Nykyään tutkimuksessa puhutaan julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin palvelujen tutkimuksen ja kokeilutoiminnan yhteydessä palveluperusteisesta toimintalogiikasta (*service dominant logic*). Yksittäisistä tutkijoista voidaan mainita yhdysvaltalaisprofessorit Stephen Vargo ja Robert Lusch, joiden panos alan akateemisina suunnannäyttäjinä on ollut huomattava (ks. esim. Vargo & Lusch 2008, 2014, 2015).

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteydessä palveluperusteisuuden logiikka perustuu ajatukseen siitä, että palvelujen arvo syntyy niitä käytettäessä. Palvelun arvoa ei voida vangita sen ominaisuuksiin, sillä palvelun koettuun arvoon vaikuttavat käyttäjien yksilölliset tilanteet. Toisaalta palveluperusteisuudella voidaan viitata myös palvelujen tuottajien yhteistoimintaan erilaisissa palveluekosysteemeissä (Vargo ym. 2017). Näin ajatellen asiak-

kaille ja potilaille luodaan arvoa eri toimijoiden toiminnan yhteistyönä, erilaisten arvoketjujen välityksellä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että palveluja integroidaan toisiinsa asiakas- ja potilaslähtöisellä tavalla palvelujen vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää voidaan tarkastella joko *suljettuna* tai *avoimena systeeminä*. Näkökulman valinta avaa erilaisen maisena palvelujen kokonaisuuteen. Kun järjestelmää lähestytään suljettuna systeeminä, tarkastelu kohdistuu lähinnä yhteen palvelujen tuottajaan, esimerkiksi neuvolan tai sosiaalitoimiston palveluihin. Palveluperusteisen toimintalogiikan myötä järjestelmää on viime aikoina ryhdytty tarkastelemaan avoimena systeeminä. Voidaan puhua myös palveluekosysteemeistä, jotka koostuvat toisiinsa kytkeytyneistä palvelukokonaisuuksista, ja joilla pyritään edistämään palvelujen käyttäjien ja laajemmin ajatellen kuntalaisten ja kansalaisten hyvinvointia. Avoimena systeeminä tulkitusta palvelukokonaisuudesta voidaan mainita esimerkkinä vaikkapa terveyttä edistävät toimenpiteet, jotka koostuvat kuntatasolla useiden eri hallinnonalojen (sosiaali- ja terveystoimi, vapaa-ajan palvelut, varhaiskasvatus, liikuntasektori) toimenpiteistä ja joiden yhteisvaikutuksesta riippuu se, miten terveyden edistämässä lopulta kuntatasolla onnistutaan.

Palvelujen moninaisten tuotantotapojen ja palveluekosysteemien näkökulmasta kiinnostavaksi kysymykseksi nousee se, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmiä uudistetaan ja kehitetään. Avoimessa systeemisessä maailmassa kehittäminen jää puolitiehen, mikäli kehittäminen kohdistetaan pelkästään yksittäisiin palveluorganisaatioihin. Sen sijaan kehittämistyötä tulisi tehdä *systeemisenä muutosprosessina*, jossa kehittäminen kohdistuu palveluekosysteemin eri kohtiin ajatuksella, että kehittämisen myötä palvelukokonaisuus toimisi paremmin ja pystyisi jatkossa paremmin palvelemaan asiakkaita ja potilaita. Tällöin merkityksellistä on se, miten palvelujen kehittämisessä onnistutaan samalla kehittämään oppimisprosesseja, joilla mahdollistetaan palvelujen uudistaminen jatkuvana toimintamallina (esim. Lowe ym. 2020). Systeemisellä muutoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että sosiaali- ja terveystoimien reformeja toteutetaan vuoro-vaikutuksellisesti eri toimijoiden kanssa niin, että uudistamisen kohteeksi otetaan kaikki palvelujärjestelmän tasot ja sektorit (Stenvall & Virtanen 2021).

Systeemiseen muutosprosessiin kuuluu, että samalla päästään käsiksi palvelujärjestelmän osaoptimoinnin (joku toinen palvelu saa sulan hattuunsa jonkun toisen palvelun kustannuksella esimerkiksi ohjaamalla asiakasvirtoja toiselle asiakasluukulle) ja häiriökäynnän (palveluorganisaatiot alkavat keksiä itse itselleen tekemistä aidon yhteyden asiakkaisiin hävitessä) ongelmiin. Seurauksena on palvelutuotannon tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä palvelujen käyttäjien osallisuutta. Samalla edistetään myös sitä, että asiakkaiden ja potilaiden mielipiteillä ja preferensseillä on merkitystä palvelujen tuottajien tilivelvollisuuden toteutumisessa.

## 7.4 Kansalaiset osallistujina

Osallistumisen, osallisuuden ja osallistamisen tematiikkaa on haasteellista kuvata tyhjentävästi ilman termien liittämistä kulloinkin kyseessä olevaan kontekstiin. Kun niitä tarkastellaan irrallisina käsitteinä, *osallistuminen* on yläkäsite, joka kuvaa aktiivista, eri muodoissa ja eri elämäntilanteissa esiintyvää toimintaa, jossa osallistuja on aktiivinen toimija, tapahtumaan osanottaja tai toiminnan kannattaja. Yhteiskunnan eri tasoilla tapahtuvaan päätöksentekoon liitetynä osallistumisen retoriikkaa käytetään kuvaamaan yhteiskunnallista aktiivisuutta, kiinnostusta tai kontribuutiota oman toimintaympäristön asioihin. Osallistuminen edellyttää subjektista, tekijästä tai toimijasta lähtöisin olevaa, usein positiivisella konnotaatiolla sävyttyvää toimintaa, jonka motivaationa ja päämääränä on yhteiskunnalliseen tai sosiaaliseen toimintaan vaikuttaminen, sen muuttaminen tai ylläpitäminen.

Demokratian perusajatuksena toimii oletus siitä, että jokaisella, jonka elämään julkisen hallinnon päätökset vaikuttavat, tulee olla mahdollisuus osallistua niiden sisällön muotoutumiseen. ”Perinteiseksi demokratiaksi” nimetty edustuksellinen demokratia pyrkii legitimoimaan päätökset altistamalla ne eri tavoin kansalaistensa arvioitavaksi. Tämän demokraattisen legitimitietin hartioilla lepää koko parlamentaarisen järjestelmän legitimiys, sekä kansallisille ja paikallisille päätöksentekijöille äänestyksillä annettu valta asioidemme päättämiseen. Vaikka demokratian arvostus hallintamuotona on edelleen vahva, poliittisen kiinnittymisen ja kansalaispätevyyden vajeet kuvaavat valtaväestön etääntymistä puoluepolitiikasta (Morrel 2003; Rapeli & Borg 2016). Tämä edustuksellisen demokratian kriisi johtaa väistämättä myös julkisen vallan päätöksenteon legitimitietin vajeeseen.

Demokratiavajeeseen tulee suhtautua vakavasti ja päätöksentekoon osallistumisen menetelmiä tulisi kalibroida vastaamaan nyky-yhteiskunnan tarpeita ja toimintatapoja. Yhden kirjaimen muutos (*osallistuminen-osallistaminen*) kytkee demokratiavajeen tarkastelun siihen väistämättömään valta-asetelmaan, joka on päätöksentekoon osallistumisen mahdollisuuksien taustalla. Sillä huolimatta siitä, minkälaisia uusia päätöksentekoon osallistamisen muotoja yhteiskunnassa kehitetään, niiden painoarvo on lopulta juuri niin suuri, kuin mitä niille julkisen hallinnon toimesta annetaan (ks. Setälä 2013).

Kielitoimiston sanakirja (2020) tarjoaa osallistamisen määritelmäksi osalliseksi tekemisen. Osallisella on puolestaan ”osuus johonkin toimintaan tai etuun, on mukana jossakin, [on] osaa ottava tai osallistuva” (emt.). Osallistaminen (*involve, engage, enable/allow to participate*) on siten osallistumisen mahdollistamista, toisin sanoen objektin aktivoimista aktiiviseksi osallistujaksi. Päätöksentekoon osallistamisen prosessissa luodaan vastavuoroinen ja vuorovaikutteinen tila, jonka oletetaan jakautuvan yhteiskunnassa toimivien yksilöiden välille tasapuolisesti ja -arvoisesti (Rosanvallon 2013).

Suomalaisen vaalitutkimusohjelman raportti (Oikeusministeriö 28/2016) maalaa synkän kuvan nykyisten päätöksentekoon vaikuttavien osallistamisen muotojen tilasta. Poliittisen osallistumisen eriytymisen lisäksi kysymys on laajemmasta yhteiskunnallisesta eriarvoistumiskehityksestä. Äänestämättä jättää kansanosia, joka on heikosti politiikkaan kiinnittynyttä ja jota leimaa yhteiskunnallinen ulkopuolisuuden ja osaamattomuuden tunne (Rappeli & Borg 2016).

Mattila ym. (2016) kiinnittävät huomiota terveydentilansa heikommaksi kokevien kansalaisten selvästi alhaisempaan äänestysaktiivisuuteen verrattuna hyvän terveyden omaaviin kansalaisiin. Asian tekee erityisen huomionarvoiseksi hyvinvointiin liittyvien hallintoreformien laajuus ja ajankohtaisuus: ne kansalaiset, joiden näkemys hyvinvointipalvelujen muodostumisesta tulisi olla päätöksenteon keskiössä, jäävät päätöksenteon ulkopuolelle. Heikon terveydentilan yhteys mm. työttömyyteen ja matalaan koulutus- ja tulotason sekä kasvavat terveys- ja hyvinvointierot (Tähtinen ym. 2004) lisäävät havainnon merkitystä. Kansalaisten huonovointisuudesta aiheutuvien korkeiden kustannusten on osoitettu olevan kytköksissä toisiinsa erityisesti mielenterveyden ongelmien ja kroonisen syrjäytymisen kautta (esim. Aaltonen ym. 2015).

Edellisen perusteella voidaan tehdä johtopäätös siitä, että kansalaisten hyvinvointiin kohdistuvia uudistuksia linjataan jo ennestään todennäköisemmin hyvin voivan ja hyvin toimeen tulevan, aktiivisen kansalaisen piirteet omaavan kansanosan mielipiteiden perusteella (Fung 2003; Borg 2019). Siitäkin huolimatta, ettei demokraattisen yhdenvertaisuuden ideaalista tilaa voida koskaan täysin saavuttaa, osallistumisen epätasapainoon ja erityisesti sen mahdollistaviin rakenteisiin tulee kiinnittää huomiota (Wass & Grönlund 2016). Hyvinvointipalvelujen kontekstissa tämä on ratkaisevaa, erityisesti kun tiedostetaan niihin kohdistuvien päätösten merkitys kansalaisten hyvinvoinnille ja sitä kautta edelleen, kansalaisten osallistumisen resursseille.

## 7.5 Hyvinvointia tuottavan palvelujärjestelmän ohjaaminen

Puoluepolitiikka ja julkinen politiikka ovat kaksi eri asiaa, vaikka ne läheisesti toisiinsa liittyvätkin. Puolueet ja niissä ehdolla olevat kilpailevat vaaleissa äänestäjien luottamuksesta kunnallis- ja eduskuntavaaleissa. Esimerkiksi kunnallisvaalien tulos ratkaisee, millaisia sosiaali- ja terveystalouksia kunnalaisille tarjotaan.

Eduskuntavaalien tulos puolestaan ratkaisee sen, millainen hallitus nimitetään tehtävänsä. Hallituksen ohjelmassa nivotaan yhteen hallitusvastuussa olevien puolueiden yhteiskuntapoliittiset tavoitteet. Käytännössä tässä prosessissa puoluepoliittiset tavoitteet muuttuvat julkisen politiikan tavoitteiksi, joita hallitus kaudellaan toteuttaa. Julkiseen politiikkaan oman mausteensa tuovat niin sanotut pirulliset ongelmat, joita on vaikea ”sijoittaa” tietyn vakiintuneen julkisen politiikan lohkon ”alueelle”. Yhteiskunnallisia pirullisia

ongelmia ovat esimerkiksi sosiaalinen syrjäytyminen ja ilmastomuutos (ks. esim. Rittel & Webber 1973 ja Raisio ym. 2018). Julkista politiikkaa ohjataan toimenpiteillä, joita tutkimuksessa kutsutaan politiikkainstrumenteiksi (Bemelmans-Videc ym. 1998; Bähr 2010; Hupe & Hill 2016). Tavallisesti toisistaan erotetaan juridinen ohjaus (lainsäädäntö), resurssiohjaus (budjetti) ja informaatio-ohjaus. Mainitut politiikkainstrumentit ovat sidoksissa siihen, millainen merkitys julkisella sektorilla on suhteessa vallalla olevaan taloustieteelliseen ajatteluun ja valtiontalouden tilaan. 1980- ja 1990-luvuilla julkisen valinnan teoria lähti liikkeelle ajatuksesta, että valtion rooli nähdään yhteiskunnassa mahdollisimman pienenä: Iso-Britanniassa pääministeri Margaret Thatcher teki aikanaan tunnetuksi lausahduksen, että ”ei ole olemassa mitään yhteiskuntaa, on vain olemassa perheitä”. 2010-luvun kuluessa on voimistunut taloustieteeseen liittyvässä arvoteoriassa ajatus, jonka mukaan julkisen hallinnon rooli on yhteiskunnassa paljon enemmän kuin olla ”yöpartijavaltio”. Tämä voimistuva suuntaus on vahvistunut niin EU:ssa kuin myös EU:n jäsenvaltioissa, mikä on tarkoittanut muun muassa sitä, että julkisen hallinnon rooli esimerkiksi innovaatiotoiminnassa ja politiikassa on tullut paljon aikaisempaa tärkeämmäksi (Mazucato 2018).

Yhteenvedona voi sanoa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelmää ohjataan Suomessa monin eri keinoin – juridisen sääntelyn (esim. hoitajamitoitukset), taloudellisten resurssien (esim. kuntien valtionosuudet), informaation (esim. tutkimukset ja niihin liittyvä tiedeviestintä), valvonnan (Valviran ja aluehallintoviranomaisten toimesta), kokeilu-toiminnan (esim. määräaikaiset paikalliset kehittämishankkeet) ja innovaatiotoiminnan (esim. palvelujen TKI-rahoitus) keinoin. Jatkossa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän mahdollisen reformin myötä palvelujärjestelmän ohjaus monimuotoistuu entisestään, kun maakuntien rooli palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa alkaa muotoutua käytännöiltään ja toimenpiteiltään.

Kokonaan oma lukunsa on se, miten eri yhteiskunnan sektoreilla toimivia sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavia organisaatioita ohjataan ja miten tässä ohjauksessa otetaan huomioon eri sektoreilla toimivien palvelujen tuottajien intressit ja kannustimet. Kannustimien erilaisuus – yrityksillä voitontavoittelu, julkisorganisaatioilla lakisääteisten tehtävien hoitaminen ja kolmannen sektorin organisaatioilla julkisen toiminnan täydentäminen ja kansalaisyhteiskunnan eetoksen vahvistaminen – merkitsee, että palvelujärjestelmän ohjauksen logiikka vaihtelee toimijatyypistä toiseen. Poliittisilla puolueilla on erilaisia painotuksia sen suhteen, minkälaisia asioita tällä ohjauksella pitäisi tavoitella ja saada aikaan. Huomionarvoinen asia on, että käytännön arkielämässä eri sektoreilla toimivat organisaatiot nivoutuvat erilaisin institutionaalisin ratkaisuin toisiinsa. Tällaisista institutionaalisista ratkaisuista puhutaan usein hybridiorganisaatioina (esim. Johansson & Vakuri 2017).

Informaatio-ohjauksen osalta on virheellistä ajatella, että palvelujärjestelmän ohjaus tapahtuisi aina tietoon tai jopa tutkittuun tietoon perustuen. Esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa päätöksentekijöiden harkintaan vaikuttaa (tutkitun) tiedon ohella monet muutkin asiat, kuten esimerkiksi omakohtaiset kokemukset ja poliittisen viiteryhmän arvot. Näin ollen onkin viime vuosina alettu puhua evidenssiin perustuvan päätöksenteon sijasta evidenssiin perustuvasta informoinnista, joka tekee tiettäväksi sen, että päätöksenteossa ratkaisuja perustellaan tiedon ohella myös muilla tekijöillä.

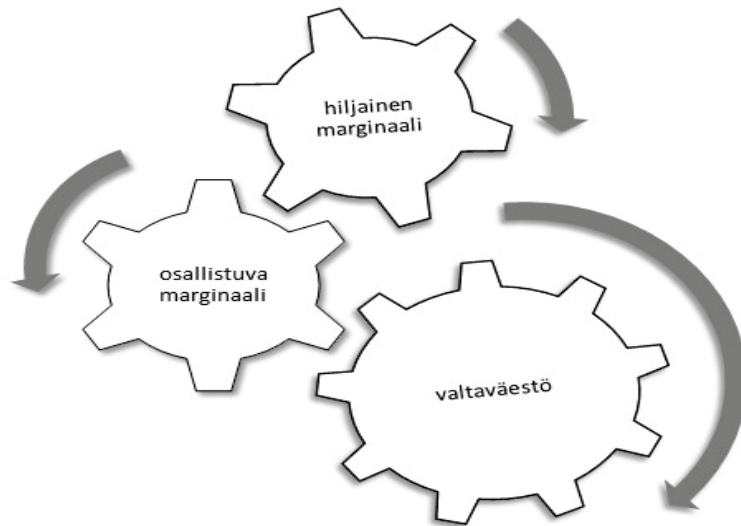
Järjestelmän ohjaaminen julkisen politiikan näkökulmasta on syklinen kokonaisuus, joka koostuu suunnittelusta, toimeenpanosta ja arvioinnista. Suunnittelu tapahtuu hallinnon (kunta, maakunta, valtio) eri suunnittelujärjestelmien kautta ja palvelujärjestelmän toiminnan toimeenpanosta vastaavat puolestaan palvelujen tuottajat. Kiinnostava kysymys on se, miten varmistetaan arviointitiedon ja oppimiskokemusten välittyminen politiikkasykliin. Yleisesti sosiaali- ja terveystalouden toiminnan tuloksista ja vaikutuksista raportoidaan nykyisin melko kattavasti ja erilaisilla menettelyillä (tilastotieto, itsearviointit ja ulkoiset arviointit).

## 7.6 Osallistaminen hyvinvointipalvelujen uudistamisessa

Osallistuminen kuvaa yksilön suhdetta yhteiskuntaan ja on selkeämmin hahmotettavissa kulloisenkin yhteiskunnan julkishallintoa taustoittavasta lainsäädännöstä. Suomalaisen valtionhallinnon ohjelmissa ja lainsäädännön kehityksessä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon osallistumisella on ollut viime vuosikymmeninä kasvava rooli. Kuntalain (410/2015) mukaan valtuuston on huolehdittava kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien monipuolisista mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Laki jättää kuitenkin vaikuttamisen tapojen määrittelyn kunnille, ja siten osallistamisen kehittämisen paikallisten toimijoiden resurssien varaan. Laissa edellytetään nuorten, vanhusten ja vammaisten vaikuttamismahdollisuuksien varmistamista näistä asukasryhmistä koostuvien neuvostojen asettamisella. Kansainväliset tutkimukset osoittavat kuitenkin edellä mainittujen kaltaisten neuvostojen roolin olleen lähinnä symbolinen, ja alisteinen ennen kuulemisia tehdyille päätöksen valmistelutyölle (Monno & Khakee 2012; Font ym. 2018).

Kansalaisten tai palvelujen käyttäjien osallistuminen niitä koskevaan päätöksentekoon on siis yksilön lakisääteisten oikeuksien varassa, jonka osallisuuden minimiä täydennetään vapaaehtoisella osallistumisella (Pernaa & Perttola 2016). Tämä voidaan nähdä myös mahdollisuutena: minimaalistakin osallistumisesta on helpompi lähteä kehittämään, kuin täydellistä osallistumattomuutta. Lainsäädännön asettaessa osallistamisen minimin, sitä voidaan tietoisesti – ja sen vaikuttavuutta jatkuvasti arvioiden – lähteä vahvistamaan toiminnaksi, jota eri lähtökohdista tulevien yksilöiden on helpompi lähestyä. Tässä lähesty-

mistavassa hyvinvointipalvelujen järjestäjien, tarjoajien ja palveluissa toimivien ammattilaisten rooli on merkittävä. Kuviossa 3 kuvataan tämänkaltaisen ”voimansiirron” mekaniikkaa ratasmallin avulla.



**Kuvio 3.** Hyvinvointipalvelujen käyttäjien osallistumisen ratasmalli (mukaillen Pertola & Pernaa 2016).

Kuviossa osallistuva marginaali kuvaa paljon ja yleensä samanaikaisesti monia palveluja käyttävää väestönosaa, jonka resurssit yleisiksi miellettyihin osallistumisen tapoihin ovat vähäiset, mutta jotka palvelujen tarjoajien tukemina kykenevät aktivoitumaan heille mahdollistettuihin osallistumisen muotoihin. Tämä pieni marginaalin osa on ratkaisevassa asemassa muiden rattaiden liikuttamisessa ja palvelusysteemin kehittämisessä omaamansa kokemuksen vuoksi. Valtaväestö koostuu kansalaisista, joiden julkisten hyvinvointipalvelujen käyttö on vähäistä, ja joilla on sosiaalisten ja taloudellisten resurssiensa vuoksi mahdollisuus valita palvelunsa myös yksityisiltä palveluntarjoajilta. Tämä väestönosa voi tulla tietoiseksi paljon palveluja käyttävien tilanteesta ja kokemuksista vain osallistuvan marginaalin avulla. Hiljainen marginaali on puolestaan paljon palveluja käyttävä väestönosa, jonka kapasiteetti ei riitä osallistumiseen, ja joiden hyvinvointi on riippuvainen julkisten palvelujen ja tuen minimivaatimuksista.

Ratasmallissa jokaisella hyvinvointipalvelujen käyttäjällä on vaikutuksensa systeemiin, huolimatta yksittäisen osallistumistapahtuman suuruudesta. Jokainen pienikin liike osallistuvan marginaalin toimesta liikuttaa koko systeemin osia. Palveluja järjestävissä ja tarjoavissa organisaatioissa ja yhteisöissä toimivien ammattilaisten rooli voi olla käyttäjiä



osallistumiseen voimistava tai heikentävä. Rattaiden öljyäminen hyvinvointiammattilaisten toimesta edellyttää systeemin ja sen kehittämisen, sekä siinä elävien kansalaisten osallistamisen merkityksen hahmottamista suurempana kokonaisuutena.

## 7.7 Johtopäätökset

Käsitys hyvinvointia tuottavista yhteiskunnallisista mekanismeista ja yksilöiden roolista on muuttunut ajan myötä. Hieman kärjistäen muutos voidaan jakaa siirtymänä ongelmiin ja vaikeuksiin keskittyvästä puuteperusteisesta (*deficit-based*) näkemyksestä yksilöiden toimijuutta (*agency*) korostavaan voimavaralähtöiseen (*strengths-based*) ajatteluun (Baron ym. 2019). Siinä missä puuteperusteisessa ajattelussa yksilöt nähdään passiivisina toiminnan kohteina, voimavaralähtöisessä ajattelussa uskotaan, että yksilöillä on pärjävyyttä, jota voidaan tukea erilaisin toimenpitein. Hyvinvointikäsitteen muuttumisen myötä myös hyvinvoinnin johtamisen on uudistuttava. Kysymys ei ole vain palvelusuoritteiden tehokkaasta tuottamisesta vaan *arvon yhteisluonnista*, jossa myös kansalaisilla on oma roolinsa (ks. Osborne 2018; Brandsen ym. 2018; Jalonen 2019). Arvo konkretisoituu hyötynä, joka syntyy toiminnan tuotosten ja panosten välisestä erotuksesta. Viime kädessä kysymys on yksilöiden ja yhteisöjen tarpeiden tyydyttämisestä, yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvoinnin lisääntymisestä tai yksilöiden ja yhteisöjen kyvykkyyksien kasvamisesta.

## Lähteet

Aaltonen, S., Berg, P. & Ikäheimo, S. (2015). Nuoret luukulla: Kolme näkökulmaa syrjäytymiseen ja nuorten asemaan palvelujärjestelmässä. Nuorisotutkimusverkosto / Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisu 84. Saatavilla osoitteesta: [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125695/URN\\_ISBN\\_978-952-302-442-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125695/URN_ISBN_978-952-302-442-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (14.12.2020)

Allardt, E. (1976). *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Juva: WSOY.

Baron, S. & Stanley, T., Colombian, C. & Pereira, T. (2019). *Strengths-based Approach: Practice Framework and Practice Handbook*. London: DHSC.

Bemelmans-Videc, M. L. & Rist, R. C. & Vedung, E. (eds.) (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Borg, S. (2019). The Finnish Parliamentary Election of 2019: *Results and Voting Patterns*. *Scandinavian Political Studies* 42:3–4, 182–192.

Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (toim.) (2018). *Co-production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services*. London: Routledge.

Bähr, H. (2010). *Policy Instruments in the European Union*. New York & London: Routledge.

- Christensen, H. S., Karjalainen, M. & Setälä, M. (2016). Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Teoksessa *Poliittisen osallistumisen eriytyminen: Eduskuntavaalitutkimus 2015* toim. Grönlund, K. & Wass, H., 435–456. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Font, J., Smith, G., Galais, C. & Alarcon, P. (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research* 57:3, 615–636.
- Fung, A. (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy* 11:3, 338–367.
- Hupe, P. L. & Hill, M. J. (2016). ‘And the rest is implementation.’ Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration* 31:2, 103–121.
- Jalonen, H. (2019). Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? *Hallinnon Tutkimus* 38:4, 305–311.
- Johansson, J. E. & Vakkuri, J. (2017). *Governing Hybrid Organizations. Exploring Diversity of Institutional Life*. London: Routledge.
- Kielitoimiston sanakirja (2020). Saatavilla osoitteesta: <https://mot-kielikone.fi.proxy.uwasa.fi/mot/vaasayo/netmot.exe> (13.12.2020)
- Leskelä, R. L., Komssi, V., Sandström, S., Pikkujämsä, S., Haverinen, A., Olli, S. L. & Ylitälo-Katajisto, K. (2013). Paljon sosiaali- ja terveystalvija käyttävät asukkaat Oulussa. *Suomen Lääkärilehti* 68:48, 3163–3169.
- Lowe, T., French, M., Hawkins, M., Hesselgreaves, H. & Wilson, R. (2020). New development: responding to complexity in public services—the human learning systems approach. *Public Money & Management*.
- Mattila, M., Lahtinen, H., Rapeli, L. & Wass, H. (2016). Terveys ja poliittinen kiinnittyminen. Teoksessa *Poliittisen osallistumisen eriytyminen: Eduskuntavaalitutkimus 2015*. toim. Grönlund, K. & Wass, H., 415–434. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Mattila, M. & Raunio, T. (2012). Drifting further apart: National parties and their electorates on the EU dimension. *West European Politics* 35:3, 589–606.
- Mazzucato, M. (2018). *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*. London: Allen Lane.
- Morrell, M. E. (2003). Survey and experimental evidence for a reliable and valid measure of internal political efficacy. *Public Opinion Quarterly* 67:4, 589–602.
- Niskanen, O. P., Jokivuori, P. & Ruuskanen, P. (2020). Soten ”neljäs tuotantokausi” – dialogi ja luottamus politiikan ja virkamiestoiminnan rajapinnalla. *Hallinnon Tutkimus* 39:1, 36–51.
- Oikeusministeriö (2020). Demokratiaohjelman perustiedot ja asiakirjat. Saatavilla osoitteesta: <https://oikeusministerio.fi/fi/demokratiaohjelman-perustiedot-ja-asiakirjat> (Noudettu 12.12.2020)

- Osborne, S. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review* 20:2, 225–231.
- Perttola, L. & Pernaa, H. K. (2016). *The absent minority in welfare planning: entitling or overburdening citizens with responsibility?* *Socialiniai tyrimai*, 39:2, 48–60.
- Rapeli, L. & Borg, S. (2016). Kiinnostavaa mutta monimutkaista: tiedot, osallistuminen ja suhtautuminen vaikuttamiseen. Teoksessa *Poliittisen osallistumisen eriytyminen: Eduskuntavaalitutkimus 2015* toim. Grönlund, K. & Wass, H., 358–378. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Raisio, H., Puustinen, A. & Vartiainen, P. (2018). The concept of wicked problems: Improving the understanding of managing problem wickedness in health and social care. Teoksessa *The Management of Wicked Problems in Health and Social Care* toim. Will, T., Hujala, A., Laulainen, S. & McMurray, R., 1–18. London: Routledge.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.
- Rosanvallon, P. (2013). *The society of equals*. Cambridge: Harvard University Press.
- Setälä, M. (2013). Demokratian uudet muodot. Teoksessa *Uusi ja vanha demokratia*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 7/2013, 16–29.
- Stark, A. (2019). Policy learning and the public inquiry. *Policy Sciences* 52, 397–417.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2021). *Julkiset reformit systeemisinä muutosprosesseina*. Helsinki: Tietosanoma. Ilmestyy keväällä 2021.
- Särkelä, R., Siltaniemi, A., Rouvinen-Wilenius, P., Parviainen, H. & Ahola, E. (2014). *Hyvinvointitalous*. Helsinki: SOSTE.
- Tuori, K. (2013). Kansallinen ja ylikansallinen demokratia. Teoksessa *Uusi ja vanha demokratia*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 7/2013, 6–15.
- Tähtinen, J., Broberg, M., Forssén, K. & Hakovirta, M. (2004). Family resources as positive factors and risk factors for young children's well-being. Teoksessa *New Challenges for the Welfare Society* toim. Puuronen, V. ym., 257–274. Publications of Karelia Institute. Joensuu: University of Joensuu.
- Young, I. M. (2011). *Responsibility for Justice*. New York: Oxford University Press.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science* 36:1, 1–10.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2014) Inversions of service-dominant logic. *Marketing Theory* 14:3, 239–248.
- Vargo, S. L. & Lusch, Robert F. (2015) Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of Marketing Science* 44:1, 5–23.

Vargo, S. L., Akaka, M. A. & Vaughan, C. M. (2017). Conceptualizing value: A service-ecosystem view. *Journal of Creating Value* 3:2, 117–124.

Virtanen, P. (2018). *Palvelujen yhteiskunta: Yhteistyölähtöinen arvonluominen ja palveluperusteinen toimintalogiikka*. Helsinki: Tietosanoma.

## 8 LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT THINKING AND ITS EVOLUTION IN FINLAND

*Markku Sotarauta & Andrew Beer*

### 8.1 Introduction

*Local and regional development is a highly uneven process, producing diverse economic, social and environmental outcomes as localities and regions wrestle with processes of growth, decline and adaptation. (Pike et al. 2019, 3)*

Regional development is a broad term embracing diverse contents, actors, strategies and policy processes. In general, it addresses matters related to differences in the economic, social and ecological development trajectories of regions aspiring to identify ways to reduce regional disparities through various policies and specific interventions. It also addresses activities that create new resources and capabilities locally, looking for them elsewhere and thus preparing local and regional actors to work for their own futures by nurturing fruitful local and regional conditions. Fundamentally, regional development creates conditions for something new to emerge or be constructed; it is a collective effort to penetrate the unknown (Hyyryläinen 1992). Of course, the main concern is always to know in advance whether the contemporary notion of “development” represents progress or regression in the long run. Another key requirement is finding ways to collaborate across many institutional and organisational divides.

In the past, regional development policies focused mainly on large-scale infrastructure development, attracting investments and the provision of subsidies to private enterprises. In the long term, such policies have produced mixed results, to some extent failing in their promise to reduce regional disparities and, in spite of several designated policy schemes and significant public funding, being unable to help lagging regions catch up as fully as hoped. Consequently, the past 30 years have seen a surge of new theories and policies that provide policy makers with food for thought. In contrast to the earlier thinking, which emphasised exogenous models and top-down approaches, the focus has shifted to endogenous models that emphasise regions’ capacities to develop themselves.<sup>6</sup>

On the research side, regional development studies focus on such overall questions as why some regions and cities grow while others decline, how and why regions and cities grow or decline, why differences in levels of economic development and wellbeing are so persistent, how actors and public organisations aim to promote development in diverse regions

---

<sup>6</sup> Endogenous models emphasise factors having a local or regional cause or origin, resources and capabilities within local and regional economies. Exogenous models emphasise factors that are external to a region.

and what development signifies in various times and places and to multiple actors. Over the past 60 years, these and many other questions have attracted the attention of a diverse group of scholars representing several disciplines. The growing interest not only from geographers and the regional studies community but also from several other disciplines indicates that geography and location are important attributes in economic and societal development – place indeed matters. City and regional development studies aim to shed light on growing city regions and peripheral regions as well as on overall regional development patterns.

This chapter first discusses the concepts of region, place and development. Next, it briefly outlines a key divisive issue in policy making by introducing the basic ideas of place-based policy and spatially blind policy. Finally, it shows how local and regional development thinking has changed and is changing in Finland. The aim is to paint a general picture of what local and regional development is about.

## 8.2 Region, place and development

### 8.2.1 The elusive nature of region and place

For over 100 years, region and territory have been the core concepts in geographical thinking. The concept of place has been added to the geographical vocabulary more recently (Paasi et al. 2018). Despite the amount of scholarly effort expended on defining and working on them, concepts such as place, space, region and territory are elusive by their very nature. They overlap in many ways, each having its own history and meaning (Entrikin 2018, 44–45). For clarity, this chapter focuses only on the concepts of region and place.

It is important to remember that *region* is a scalable concept and finds a precise meaning in use (Paasi et al. 2018). In regional development studies, a region is normally assigned to a subnational scale, but it may also be applied to a supranational scale (the Baltic Sea region, the Middle East region). Importantly, a region has no determinate size, but, conceptually, it ought to be homogeneous in terms of specific criteria, the most commonly used being functional, administrative, cultural and/or social criteria. A distinct combination of related features distinguishes a region from its neighbours. Borders may be open or closed depending on the social practices and discourses that construct and shape them (Paasi & Zimmerbauer 2016). Region is an analytical concept and focusing device, and it must be specified and defined for each study.

*Place* involves a sense of presence and belonging in an environment (Entrikin 2018, 48) and has three dimensions: (a) location – the fixed geographical coordinates of a physical location, (b) locale – the material settings for social relations and (c) the sense of place –

the subjective emotional attachment people have to the places they inhabit (Collinge et al. 2011; Cresswell 2004). Place also emphasizes human experience and subjective views on development. Agnew (2011 3–4) says that place is “the geographical context for the mediation of physical, social and economic processes” (Agnew 2011, 3–4).

In sum, the concepts of both place and region are scalable, overlap in many ways and are more nested than parallel, place adding a human touch in studies focusing on sub-national phenomena. In spite of their elusiveness, they focus our attention on cities and regions as well as other spatial entities. Of course, in any piece of research or policy making, they are complemented by a more precise conceptual toolkit.

### 8.2.2 The value-based nature of development

Whether in practicing or discussing regional development, it is crucial to determine what one means by *development*, yet it is far from easy to precisely define the term as the concepts of (and issues related to) city and regional development are much more complex than is usually appreciated (Pike et al. 2019). Matters related to development are often approached superficially, on a general level and assuming unanimity, but it is of utmost importance to bear in mind that development is a value-based conception; what one person sees as development may be a step backwards to another. What constitutes local and regional development varies both between and within countries, and the aspirations for and articulations of local and regional development are dynamic in any country. As Pike and colleagues (2019 21) say, “aspirations for regional development are subject to change over time and space. Precedents, existing practices and norms are subject to incremental and, sometimes, radical changes – for example in response to the dramatically changing context”.

When discussing and assessing regional development, one must be aware of forward movement towards a desired destination (while being aware that there is no final destination) that fosters improved or more advanced regional conditions. Therefore, it is important to be able to identify the direction of changes and, hence, be able to discuss whether the perceived changes or desired future are “good” or “bad” and to whom, which again calls for proper metrics and other assessments to continually discern where a region or an entire spatial system is going. In this way, the concept of development differs from that of change, which simply observes how something differs from time period  $T^1$  to period  $T^0$ . The identification of collective values, intentions, interests and purposes should be a significant part of local and regional development discourses and practices.

More often than not, local and regional development is approached as *economic* development and seen as a set of activities targeted at advancing the economic development of the region in question. Therefore, economic growth, employment, household incomes and

wealth creation have assumed central positions in the setting of objectives and identification of variables to measure regional development (Beer & Clower 2019). Commonly, regional development measures and metrics align with those used nationally and transnationally.

As Beer and Clower (2019) argue, the economic development of cities and regions is crucial for four major reasons:

- Economic development empowers regions and cities to shape the future; it provides greater choice with respect to pathways for future development.
- The processes of economic globalisation have made regions and cities more, not less, important. Scholars have talked about “glocalization” (Swyngedow 1992), which describes the simultaneous growth in importance of global networks and individual regions; both are central to the prospects for economic development.
- Economic development has become more complex than previously, and, thus, the importance of understanding local and regional institutional and social contexts has become ever greater.
- Cities and regions not developing well economically are likely to experience external shocks more severely than their economically well-performing neighbours.

(Beer & Clower, 2019, 2)

Recently, criticism has intensified against an overemphasis on economic growth, and the desire has been expressed to foreground matters related to health, wellbeing and quality of life. Importantly, the rapidly expanding concern about climate change and many other sustainability concerns is pushing both regional development scholars and practitioners to re-evaluate definitions and aspirations. For these reasons, both policy makers and scholars working on economic development have begun integrating growth and ecological concerns in the concept of “green growth” as a core organizing category. Green growth refers to economic growth that uses natural resources in a sustainable manner and thus provides an alternative to typical industrial economic growth (UNEP 2011; Sotarauta et al. 2020).

### 8.2.3 Place-based and spatially blind policy

This chapter assumes the principle that both cities and regions need designed development efforts. When reaching beyond such disciplines as geography and regional studies, however, there is no universal consensus on the importance of formulating and implementing local and regional development policies. Strong voices argue that regional development policies are not needed at all, claiming that market forces ensure the wise use of resources. For those voices, regional policies promote economic development at the cost of aggregate national growth and should thus be discouraged. The critics advocate spatially blind approaches, arguing that economic mechanisms are generalizable and that, thus,



there is no need to formulate policies with explicit considerations of the specific needs of cities and regions (e.g., World Bank 2018). This briefly outlined tension is crystallized in a distinction between place-based policies and spatially blind policies (table 2). According to Beer and colleagues:

*The debate between spatially blind and place-based policies is one of the “big questions” in contemporary social science and economic policy formation, challenging our understanding of the relationship between regions and national economies. (Beer et al., 2020)*

It is undeniable that many regional development policies have a poor track record of success. For example, resources may be invested in infrastructure for which there is either uncertain or limited demand (Daley & Lancy 2011). Moreover, it is undeniable that, sometimes and in some places, local and regional development measures have led to twisted outcomes, for example, in cases in which firms have acted unethically by seeking a location offering the best financial subsidies (Malecki 1999). There is plenty of evidence of firms moving from region to region, country to country, in pursuit of financial incentives (Beer et al. 2003).

Regional development policies may indeed produce undesired outcomes, and their core assumptions and main programmes and measures may prove inadequate or wrong over time. Still, much evidence shows that city and regional development is crucial for national development and provides examples of cities and regions where regional development efforts have produced good results. In 2009, the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) concluded on the basis of extensive empirical studies that the persistent disparities between growing regions and less developed ones do not result from lack of regional policies or misuse of them, per se, but from the poorly exploited development potential of many regions (OECD, 2009). Consequently, the OECD also recognised the need to rethink policy contents and processes and became a leading advocate of place-based policies instead of spatially blind ones.

As Rodríguez-Pose (2018) argues, spatially blind policies have left too many places behind, which has resulted in economic and political uncertainty at all spatial scales. In place-based policy thinking, geography is taken seriously as is the need to follow an integrated approach instead of sector-based and heavily siloed forms of policy making. Bailey et al. (2018, 1537) call for “an integrative approach, with a mix of appropriate inclusive policies across a range of policy domains, reflecting the desired and aimed-for competitive advantage of regions”. Thus, place-based policy approaches differ from blind perspectives on how to develop economies and improve human wellbeing. Advocates of place-based policy argue that a spatially decentralised approach allows for customisation in regional policies and that policy should seek to encourage diversity and experimentation across regions (Beer et al. 2020).

Based on their review, Beer and colleagues argue for place-based policies as follows:

*Place-based policies embody an ethos about, and an approach to, the development of economies and society that acknowledges that the context of each and every city, region, and rural district offers opportunities for enhancing wellbeing. It advocates for a development approach that is tailored to the needs of each. (Beer et al., 2020, 5)*

**Table 2.** A comparison of place-based and spatially blind policies (based on Barca et al., 2012; Pike et al., 2019; Beer et al., 2020).

	<b>Place-based</b>	<b>Spatially blind</b>
Core	Context sensitive	Neutral
Design	Explicit consideration of place	No consideration of place
Focus	Place	People or firms
Emphasis	Context, history and path development	Generalisable economic mechanisms across regions and places
Spatial focus	Cities and regions	Nation
Economic policy resources	Concentrated on identifying context-specific development needs and customised strategies	Concentrated to drive technology and innovation regardless of place
Benefits	Dispersed across space	Large cities with plenty of actors
Examples	An innovation policy scheme targeted at improving learning and innovation capacity in a region-specific way	An innovation policy scheme targeted at the best applicants regardless of where they are from. A welfare policy scheme targeted at all the people in a specific category.

Even though place-based and spatially blind approaches are often presented as direct opposites (as in some ways they are), that does not imply an either/or selection. Both approaches are needed; in some policy matters, people-targeted and spatially blind initiatives may produce the best results while other matters may call for a place-based approach. The challenge is properly balancing the two. In many countries, place-based policies are generally fairly underdeveloped compared to sectoral policies, with economics-based and non-context specific analysis and related policy schemes being dominant. Consequently, the economic potential of many cities and regions remains underdeveloped and underutilised.

What is required is not pitting public policy against market forces but identifying and constructing ways to promote market-based entrepreneurial activity while simultaneously making an effort to balance the outcome so that economic development benefits the many instead of the few.

## 8.3 Regional development policy in Finland

### 8.3.1 The point of departure for regional development policy

Finland is a country with a sparse population (18.2 persons per km<sup>2</sup>) and long distances. Distinct south/north and east/west dichotomies have existed in Finland for centuries (Nenonen 2018), with southern and western Finland, in general, developing more favourably than the eastern and northern parts of the country. For these reasons, the Finnish regional policy has traditionally been more oriented to the periphery than regional policy in Europe in general (the same goes for the other Nordic countries) (Mønnesland 1994). What has also greatly affected Finnish regional policy thinking is the “Great Migration” of the 1960s and 1970s, when people moved in great numbers from rural areas to cities and from north to south (Tervo 2005). For several decades, regional policy focused on the peripheral regions, not only because of their structural problems but also to reduce the economic handicaps created by long distances to markets and an inadequate supply of skilled labour.

Since the late 1980s, the Finnish regional development system has increasingly treated regions and localities as the authors of their own development, municipalities being responsible for regional development efforts with the State of Finland under the Regional Development Act (Vartiainen 1998; Moisio 2012). Moreover, if the earlier thinking essentially centred on removing weaknesses, the relative emphasis shifted in the 1990s towards identifying and enhancing strengths.

In Finland, due to strong local governments, places have not only a voice but also money, which is a strikingly different situation than in countries where a centralised governance system and top-down policies rule out a voice for localities and regions. In these cases, “communities are effectively denied the capacity to determine their own future” (Beer, 2014, 256). Finnish local governments enjoy constitutionally guaranteed autonomy and fiscal powers, and city councils especially as well as smaller municipalities have invested both human and financial resources in the promotion of local economic development. Over the past decades, municipalities have formulated, in varying capacities, strategies both independently and in collaboration with other municipalities and the central government, also involving higher education and business representatives.

Regional development thinking and related policies are not fixed but evolve with new ideas in European circulation, with novel policies and practices occasionally being sought and experimented with. The next section briefly introduces the evolution of regional policy thinking in Finland.

### 8.3.2 From industrialising regional policy (1966–1975) to regional policy planning (1975–1988)

Regional policy was first introduced in Finnish legislation in 1966 with the ambition of narrowing the income gap between the core regions and less economically developed ones. As Finland industrialised rapidly at that time, the main emphasis was on promoting industrialisation in less-favoured regions, the chief means being tax breaks and interest rate subsidies as well as infrastructure development that enabled industries to locate in and operate from peripheral regions. In practice, regional policy sought to distribute economic growth.

In 1975, regional policy was linked with the national planning and policy system, becoming an essential element of government efforts to promote economic and social development in the country. The role of the central government was strengthened, and both policy objectives and means were designed primarily in Helsinki. Regional policy objectives were rooted in the assumption that market forces alone do not produce balanced regional development; some regions would inevitably be left behind, and the most advanced economic functions would be concentrated in a few cities. It was believed that all Finland needed to industrialise and that doing so would advance economic growth nationally (Vartiainen 1998).

From the late 1970s towards the end of the 1980s, it was realised that industrialisation alone was not enough, and more emphasis was placed on promoting the versatility of local/regional sources of livelihood. The regional policy objectives merged with the national industrial (later innovation) policy, and the rationale for regional policy was to create a welfare state and enhance Finnish industries. Instead of providing interest rate subsidies, the government began directly subsidising companies' investments and training programmes, and the overall emphasis was kept on promoting business activities and building and improving infrastructure. In place of earlier fairly standardised, one-size-fits-all thinking, more emphasis than before was placed on the unique nature of specific regions.

At this time, a comprehensive regional planning system for distributing welfare was created with an emphasis on providing people all over Finland with the same services and opportunities (Vartiainen 1998). This included the expansion of higher education to various parts of Finland, a process that had already begun in the late 1950s. The merging of place-based objectives with such sectoral policies as welfare and higher education meant

that there was a concerted effort to integrate place-based objectives into sectoral policies. This was labelled “grand regional policy” in contrast to “narrow regional policy”; the latter refers to explicit regional policy programmes and initiatives while the former embraces the regional dimension of all public policies. Grand regional policy stresses the distribution of public services, higher education institutions and state research centres.

An important reform of the era was the construction of a regional planning system. A new regional policy act was passed in the Parliament, the State of Finland was obliged to promote spatially balanced regional development and the ministries and state regional offices began to formulate their own regional development plans. Earlier regional policy measures were targeted only at designated development areas, but now the entire country and its various regions became involved. As said, importantly, if regions were earlier seen as objects of top-down regional policy, the new thinking evolved to seeing regions as subjects of their own destiny, and both vertical and horizontal partnerships were emphasised (Sotarauta 1997; Mäkinen 1999). Consequently, the visions and views of regional actors were better considered than before, and collaboration between government sectors was highlighted. All this was believed to be achievable through multi-level and multi-actor planning systems. This era placed faith in planning and system building, and, in practice, the planning system became more dominant than regional ambitions.

It was believed in this era that regional development, if left to market forces alone, would become unbalanced, but, along with this conviction, it was thought that balanced regional development should be assessed in relation to the overall development of the country. Such thinking emphasised a grand regional policy that highlighted the importance of scrutinising all public sector investments and activities in regions and not focusing solely on regional policy means and ends.

### 8.3.3 Programme-based regional development (1988–)

In the 1990s, several reforms were carried out to adapt the Finnish system to the principles of European Union (EU) regional policy. The country began to adopt the principles and practices of programme-based regional development, which had already been launched in the late 1980s but were essentially mandated by Finland’s accession to the EU in 1995. The basic idea of programmatic policy is that projects are compiled into multi-annual programmes that provide a systematic connection between them and the organisations behind them. By concentrating funding, the ambition was also to increase the impact of public funding (Mäkinen 1999). Also, in the 1990s, knowledge-based businesses, innovation and technology were spotlighted both nationally and in cities and regions, and the self-reliance of regions and their endogenous development potential were much more believed in than in earlier eras. Another step forward was taken in making regions subjects of their

own development instead of objects of top-down regional policy measures (cf. Vartiainen 1998).

Programme-based regional development was seen a solution to one of the more persistent concerns in the search for effective regional development strategies and measures: the poor coordination of objectives, strategies and practical measures at the national, regional and local levels as well as between them. Additionally, the competition of municipalities for centrally allocated national resources was characteristic of development activities. The Regional Development Act, enacted in 1993, sought to address the coordination problems by shifting responsibility from the central government to the regions and emphasising the programmatic coordination of measures and numerous projects. Traditionally, the strong position of individual ministries in the Finnish governance system has overemphasised sectoral objectives and strategies, promoting spatially blind policies and thus overshadowing regional views.

The Centre of Expertise (CoE) programme, initiated in 1994 and closed in 2013, is a prime example of a regional policy initiative that attempted to shift the thinking away from weaknesses and towards the identification of regional strengths. It was also the first regional development programme that focused explicitly on innovation and, thus, city regions. The CoE transformed regional policy thinking and added a new element to its vocabulary and practices. Prior to the 1990s, the core ambition was to support designated weak regions to narrow the gap between the best and worst performing regions. Importantly, the CoE focused on identifying strengths and enhancing them while the focus earlier had been on eliminating weaknesses if possible: “The idea was to promote the already strong regions and fields of expertise and thus strengthen the knowledge-based economy” (Häyrynen-Alestalo et al. 2006, 10). The CoE was a prime example of a place-sensitive policy in which place-based local strategies met place-sensitive national coordination.

#### 8.3.4 Regional development priorities 2020–2023 and the constant search for organisational models for collaboration

In Finland, regional development programmes are still formulated in the 2020s, but their relative significance as integrators of development projects and various actors has gradually diminished. Their relative position in the governance and strategic guidance of regional development is not as central as it was in the previous period. The search for new ways to organise regional development policies and identify strategies is a never-ending effort. Because identifying adequate strategies and collaborating on local and/or regional development targets is never easy, the concerned parties constantly seek and experiment with new organisational forms. Recent efforts revolve around agreements between the government and some cities on land use, housing and mobility as well as innovation ecosystems, the main ambition being to enable closer collaboration between the cities and the

State of Finland to boost the selected priorities as defined in the agreement procedure. (see Ministry of Economic Affairs and Employment 2021).

At the upper levels of regional policy, the Act on Regional Development frames the main outlines and objectives. Each government approves the national regional development priorities for its tenure, which is termed a regional development decision. In principle, the sectoral ministries are supposed to be committed to steering regional development in their own field as dictated in the regional development decision (Ministry of Economic Affairs and Employment Regions 2020). The government's regional development decision for 2020–2023 emphasises following thematic areas and related objectives:

- Mitigating climate change and safeguarding biodiversity
- Building sustainable communities with good connections
- Innovating business life and accelerating research, development and innovation
- Making skills and education resources for regional development
- Increasing inclusion and wellbeing and preventing inequality
- Creating an operating model for regional development

(Ministry of Economic Affairs and Employment Regions 2020)

The main objectives well reflect the contemporary demand for novel approaches that integrate economic, ecological and social concerns. In practice, because the regional development decision operates at a fairly general level, it is open to many interpretations, and projects and actions are sought in a complex interplay of spatially blind and place-based approaches. Many ministries, by their very nature, rely on spatial blindness while the regional development decision and related policy initiatives attempt to introduce a place-based view. In practical terms, the regional view in sectoral policies has been weakening for many reasons.

In addition to the national regional development legislation and strategies, local governments have played and still play a central role in development efforts, being able to use their own resources to promote local economic development. City councils especially have invested significant financial and human resources in the promotion of economic development in their localities. In 18 regions, regional councils (statutory joint municipal authorities) are responsible for coordinating regional development in their regions. The management of development funds is shared between several public organisations (Haveri 2015 138). Indeed, since the 1990s, Finland has been moving towards and relying on a system of multiple overlapping negotiations between diverse actors at various levels. Especially at the local level, development activity has taken many forms, including municipal companies, intermunicipal federations, joint development agencies with other municipalities, policy networks and the like. Whatever organisational forms local economic develop-

ment efforts take, there is a tendency to seek effective collaboration between municipalities, the central government, regional authorities and municipalities as well as universities and private enterprise.

## 8.4 Conclusion

This chapter introduced the basic tenets of local and regional development thinking and its manifestations in Finland. Much has not been mentioned; most notably, the specific role of the EU and its policies has remained in the shadows as have the local development policies of the municipalities and their sub-regional coalitions. Moreover, the vibrant, continually evolving research agenda on economic clusters, regional innovation (eco) systems, path development, place-based leadership and many other central targets of academic attention have not even been mentioned.

The big story is that, by the mid-1970s, regional policies were commonly justified by three interlinked goals: a) the search for greater social justice, b) the strengthening or maintenance of political cohesion and c) the more efficient use of underutilised national resources (Pinder 2018). Since the 1990s, greater emphasis has been placed on the insufficient local or regional competitiveness of individual cities and regions than on regional disparities in income. The focus has been on tapping into underutilised regional potential rather than compensating for the weaknesses of lagging regions. Therefore, regional development strategies have aimed to integrate development projects and rely more on bottom-up approaches to achieve a better impact in compensation for the weakness of sectoral, siloed and spatially blind policy approaches. In contrast to the instruments of the old paradigm, which relied mainly on infrastructure investments, subsidies and state aid to individual firms, the instruments of the new paradigm combine measures to boost both soft and hard capital, research, innovation and human capital as well as roads, telecommunication infrastructure and so on. In the place-based paradigm, regions are seen as subject to their own development, but the mix of spatially blind and place-based policies continues to dominate the scene. Even though regional policy thinking is fairly place based, most public policies are not.

The prevailing paradigm is highly demanding for regions and cities, calling for enhanced development capabilities and a well-established capacity to lead complex multi-actor, multi-value and multi-vision processes (see Sotarauta & Beer 2021).



## References

- Agnew, J. (2011). Space and place. In *Handbook of geographical knowledge* eds. Agnew, J. & Livingstone, D. London: Sage.
- Barca, F., McCann, P. & Rodríguez-Pose, A. (2012). *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*. *Journal of Regional Science*, 52:1, 134–152.
- Bailey, D., Pitelis, C. & Tomlinson, P. (2018). A place-based developmental regional industrial strategy for sustainable capture and co-created value. *Cambridge Journal of Economics* 42:6, 1521–1542.
- Beer, A. (2014) Leadership and the governance of rural communities. *Journal of Rural Studies* 34, 254–262
- Beer, A. & Clower, T. (2019). *Globalization, planning and local economic development*. Abingdon. Oxon: Routledge.
- Beer, A., McKenzie, F., Blažek, J., Sotarauta, M. & Ayres, S. (2020). *Every place matters: Towards effective place-based policy*. Taylor & Francis, Regional Studies Policy Impact Books.
- Collinge, C., Gibney, J. & Mabey, C. (2011). *Leadership and place*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Cresswell, T. (2004). *Place: A short introduction*. Malden, MA: Blackwell.
- Daley, J. & Lancy, A. (2011). *Investing in Regions: Making a Difference*. Melbourne: Grattan Institute.
- Entrikin, N. (2018). Geography of experience: Place and region. In *Handbook on the geographies of regions and territories* eds. Paasi, A., Harrison, J. & Jones, M., 44–45. Croydon: Edward Elgar Publishing.
- Haveri, A. (2015). Nordic local government: A success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management* 28:2, 136–149.
- Hyyryläinen, T. (1992). Omaehtoisuuspyrkimys alueellisessa kehittämisessä. Tutkimuksia sarja A14. Tampere: Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos.
- Häyrinen-Alestalo, M., Pelkonen, A., Teräväinen, T. & Waltari, S-T. (2006). Integrating regional policy with technology policy: the experience of Finland. *Fennia* 184, 3–17
- Mäkinen, M. (1999). Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa. *Acta Universitatis Tamperensis* 691. Tampere.
- Ministry of Economic Affairs and Employment (2020). The regional development decision 2020–2023: Sustainable and vital regions. Saatavilla osoitteesta: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162336/TEM\\_2020\\_37.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162336/TEM_2020_37.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (7.12.2020).

Ministry of Economic Affairs and Employment (2021). Agreements between State and cities to speed up innovations in carbon reduction, digitalisation and wellbeing. Saatavilla osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410877/agreements-between-state-and-cities-to-speed-up-innovations-in-carbon-reduction-digitalisation-and-wellbeing> (26.2. 2021).

Moisio, S. (2012) *Valtio, alue, politiikka*. Tampere: Vastapaino.

Mønnesland, J. (1994). Regional policy in the Nordic countries. *Nordrefo* 4/1994. Holstebro.

OECD (2009). *How regions grow: Trends and analysis*. Paris: OECD.

Paasi, A. & Zimmerbauer, K. (2016). Penumbra borders and planning paradoxes: Relational thinking and the questions of borders in spatial planning. *Environment and Planning A*, 48:1, 75–93.

Paasi, A., Harrison, J. & Jones, M. (2018). New consolidated regional geographies. In *Handbook on the geographies of regions and territories* toim. Paasi, A, Harrison, J. & Jones, M. Croydon: Edward Elgar.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2019). *Local and regional development*. Taylor and Francis.

Pinder, D. (2018). *Regional economic development and policy: Theory and practice in the European Community*. Abingdon, Oxon: Routledge Library Editions: Urban and Regional Economics.

Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions. Economy and Society* 11:1, 189–209.

Sotarauta, M. (1997). Finnish regional policy in transition: Towards rigid planning machine or dynamic governance? *European Spatial and Research Policy* 4:1, 85–100.

Sotarauta, M., Suvinen, N., Jolly, S. & Hansen, T. (2020). The many roles of change agency in the game of green path development in the North. *European Urban and Regional Studies*.

Sotarauta, M. & Beer, A. (2021). *Handbook on city and regional leadership*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Tervo, H. (2005). Regional policy lessons from Finland: Regional disparities in small countries. In *Regional Disparities in Small Countries* toim. Felsenstein, D. & Portnov, B. A., 267–282. Berlin: Springer-Verlag.

UNEP (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. Nairobi: UNEP.

Vartiainen, P. (1998). Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Helsinki: Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisu, 6/1998.

World Bank (2018). *Building Trust in Government through Citizen Engagement*. Washington: World Bank.

## 9 ALUEIDEN RESILIENSSI 2020-LUVUN MAAILMASSA

*Ilkka Luoto, Antti Mäenpää & Helka Kalliomäki*

Tämän päivän yhteiskunnallista ja tieteellistä keskustelua leimaa asioiden ja ilmiöiden välinen keskinäisriippuvuus. Yhteen kytkeytyneen maailman verkostoissa ideat ja toimintamallit leviävät tehokkaasti. Samoin on myös erilaisten häiriöiden kohdalla, jotka kertautuvat verkostoissa aiheuttaen hankalasti ratkaistavissa olevia ongelmia. Aluekehittämisen toimintaympäristö on muuttunut siten, että alueet pyrkivät kehittymään luovimalla erilaisten murroksien keskellä, samalla niitä hyödyntämällä. Tämän artikkelin tarkoituksena on tarkastella alueiden resilienssiä eli muutosjoustavuutta määritteleviä tekijöitä 2020-luvun maailmassa. Artikkelimme avaa resilienssiä osana mahdollisuuksia ja haasteita, joita eritasoiset alueet, kuten valtiot, maakunnat ja kunnat kohtaavat tulevaisuudessa.

Yleisesti resilienssillä eli muutosjoustavuudella tarkoitetaan henkilön, yhteiskunnan, ekosysteemin tai esimerkiksi hallinnollisen alueen kuten kaupungin kykyä selviytyä shokista sekä palautua muutosta edeltävään normaaliin tilanteeseen (Pendall ym. 2010). Tekniikasta adoptoidun ”kimmojoustavuuden” eli palautumiskyvyn sekä ekologiassa sovelletun luonnon ekosysteemien muutosjoustavuuden (Holling 1973; Christopherson ym. 2010) lisäksi resilienssi on nähty myös selitysvoimaisena yhteiskuntaa luonnehtivana käsitteenä. Toisaalta ilmiö tunnistetaan nykyisin useammillakin elämänalueilla ja siksi resilienssistä on tullut myös jossakin määrin populaari käsite. Sitä kuulee käytettävän hyvin monissa yhteyksissä, kuten psykologisessa kirjallisuudessa kuvaamaan ihmisten ja organisaatioiden kykyä selviytyä vaikeista kokemuksista (Poijula 2018). Käsitteen suosion onkin nähty piilevän juuri sen monipuolisissa käyttömahdollisuuksissa. Se vastaa myös yleistyvään epävarmuuden tunteesta nousevaan tarpeeseen löytää selviytymis- ja sopeutumiskeinoja (Christopherson ym. 2010).

Resilienssi mielletään lähtökohtaisesti alueen positiiviseksi ominaisuudeksi, kun taas sen eräänlaiseksi vastakohtaksi voidaan ajatella haavoittuvuus (Wilson 2012). Siksi julkinen hallinto edistää toiminnallaan resilienssiä, jota on kuvattu myös alueiden kykyä vastustaa, uudistua, toipua ja uudelleensuuntautua suhteessa muutokseen (Martin 2011, 15). Työ- ja elinkeinoministeriö nimeää resilienssin muutosjoustavuudeksi, jolla tarkoitetaan rakennemuutoksen hallintaa, missä alueiden aktiivinen ja dynaaminen uudistaminen perustuu oppimiseen ja toimiviin verkostoihin. Tässä ei kuitenkaan oteta suoranaisesti kantaa muutoksien nopeuteen tai äkillisyyteen. Tällöin muutosjoustavalla alueella on kyky varautua, palautua ja erityisesti uudistua muutoksen mukana sekä kyky mobilisoida resursseja muutostilanteessa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a).

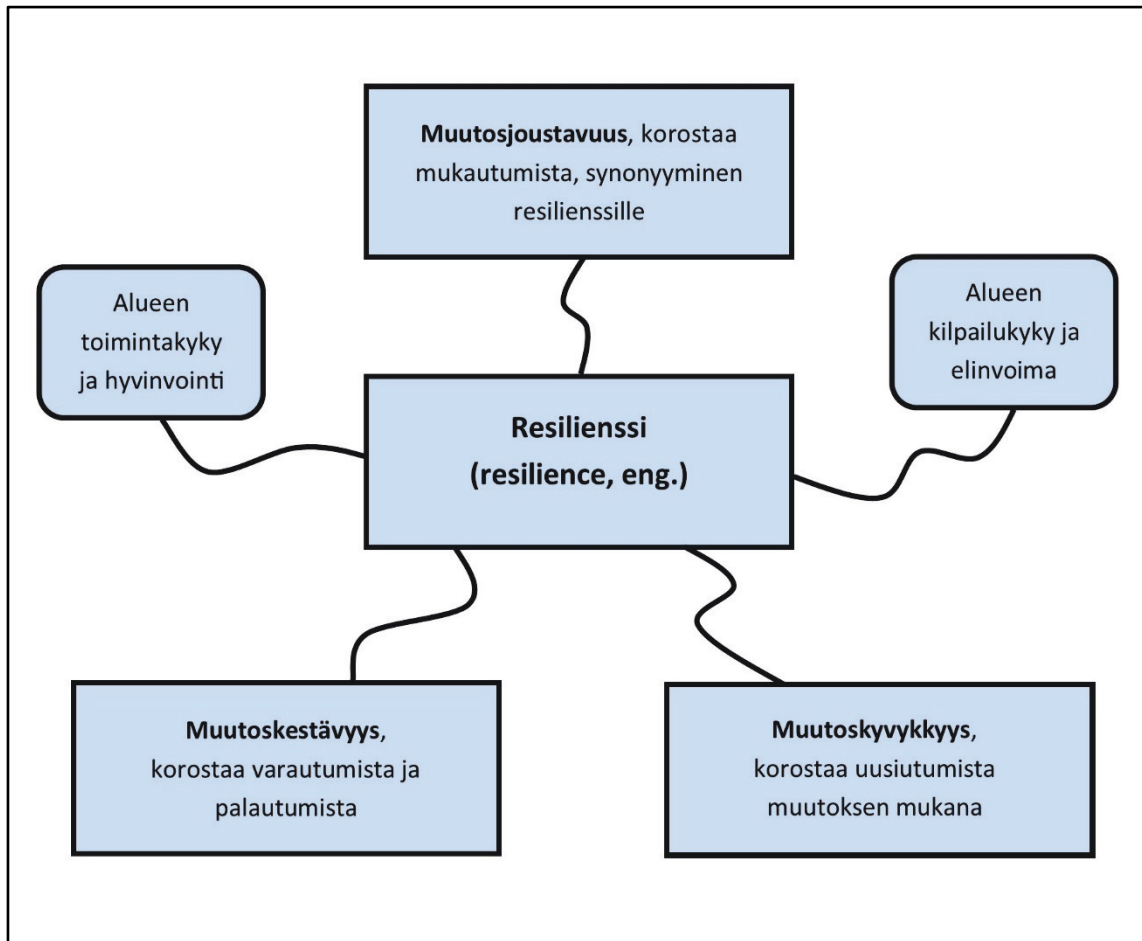
Seuraavaksi kuvaamme resilienssiä alueiden toiminta- ja kilpailukyvyyn näkökulmasta. Tämän jälkeen luomme käytännönläheistä näkökulmaa resilienssiin tarkastelemalla sitä

paikkaperustaisesti osana ilmastonmuutosta, digitalisaatiota ja eriarvoisuutta Pohjanmaan maakunnassa.

## 9.1 Resilienssi osana alueiden toiminta- ja kilpailukykyä

Aluetieteessä resilienssi yhdistetään usein menestyvien alueiden ominaisuudeksi, sillä juuri menestyvillä alueilla on ominaista kykyä palautua yllättävästä muutoksesta tai iskusta (Martin 2011, 2). Resilienssin esiintyminen tai sen puuttuminen muutoksien keskellä vaikuttaa kansalaisten ja yritysten toimintamahdollisuuksiin kaupungeissa, kunnissa, kylissä ja maakunnissa. Resilienssiä parannetaan muun muassa julkisilla toimilla varautumalla metsäpaloihin, maanjäristyksiin tai markkinoiden ja työllisyyden äkillisiin muutoksiin, jotka saattaisivat muutoin aiheuttaa suuria taloudellisia, humanitäärisiä tai teknisiä haasteita.

Resilienssissä on kyse samaan aikaan ennakoimisesta ja reagoimisesta (Magis 2010). Muutosjoustavuuden rinnalla puhutaan joskus myös alueiden muutoskestävyydestä ja -kyvykkyydestä (ks. kuvio 4). Muutosjoustavuutta käytetään synonyyminä niin kestävyydelle kuin kyvykkyydellekin, mutta viime vuosina painotus on ollut muutoskyvykkyydessä (vrt. Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a). Muutosjoustavuuden sanoittaminen nyansseineen riippuu määrittelijästä, näkökulmasta ja arvopohjasta. Jatkossa käytämme termiä ”resilienssi” tarkoittaessamme yleisesti alueiden muutosjoustavuutta, joka sisältää niin kestävyuden kuin kyvykkyydenkin näkökulman. Lähtökohtana kuitenkin on, että alueet valitsevat omiin lähtökohtiinsa tukeutuvia strategioita varautuessaan toimintaympäristön muutoksiin (ks. Martin 2011, 3).



**Kuvio 4.** Artikkelissa käytettävät keskeiset käsitteet suhteessa alueiden toiminta- ja kilpailukykyyn.

Alueen eri toimijat pyrkivät resilienssiä kasvattamalla turvaamaan alueiden toimintakykyisyyttä. Yritykset tai muut yksittäiset toimijat eivät välttämättä tee tätä tietoisesti. Aluekehityksen ja hallinnon asiantuntijoilla on alueen resilienssin suhteen kuitenkin kattavampi tilannekuva. Toimintatavat vaihtelevat alueiden omien lähtökohtien perusteella suuresti riippuen esimerkiksi elinkeinorakenteesta, väestöstä, työvoimarakenteesta ja väestön koulutus pohjasta. Toimijoilta edellytetään myös kykyä navigoida eri toimijaverkostojen, aluetasojen ja näkökulmien välillä alueen kannalta relevanttien kehityspolkujen tunnistamiseksi (Granqvist ym. 2019). Yllättävien tai hitaammin etenevien muutoksien analyysi, ennakointi sekä niihin varautuminen vaihtelevat siten valtioittain ja alueittain.

Tätä kirjoittaessa eri valtioiden ja alueiden muutosjoustavuutta koettelee erityisesti koronaepidemia. Kun epidemian vaarallisuus viimein tiedostettiin koko laajuudessa keväällä 2020 ja matkustaminen tyrehtyi, esimerkiksi ilmailutoimialan ja sen tukitoimialojen tulevaisuus himmeni täysin. Suomessa lentoliikenteen romahtamisesta aiheutunut isku on

luonut mittavia haasteita esimerkiksi Vantaan kaupungin Aviapolis-hankkeelle ja ylipääntään kaupungin strategiselle kehittämiselle. Pandemian vaikutusten on todettu jakautuvan alueellisesti hyvin epätasaisesti. Tutkijat ovat arvioineet vaikutusten muuttavan pysyvästi toimialojen ja yksittäisten toimijoiden ansaintalogiikkaa. Tällöin myös alueiden resilienssiä määrittävät tekijät ovat muutoksessa: tekijät jotka vahvistivat alueiden muutostavuttavuutta aikaisemmin voivat näyttäytyä eri valossa toimialojen uudelleenjärjestäytymisen myötä (Bailey ym. 2020).

Osa resilienssitutkijoista painottaa nimenomaan alueiden kykyä mukautua eli sopeutua muuttuviin olosuhteisiin pidemmällä aikavälillä muun muassa luomalla uusia kilpailukykytekijöitä ja uusia avauksia (Boschma 2015, 735). Tällöin kysymys ei ole yksiselitteisesti vain ennalleen palautumisesta vaan myös uusien ideoiden ja innovaatioympäristön kehittämisestä, jotta alue pysyy taloudellisesti kilpailukykyisenä. Muutoskyvykkyys korostuu silloin, kun yritykset ja alueen hallinto sopeutuvat muuttuneen toimintaympäristön mukanaan tuomiin haasteisiin luomalla uusia kehityspolkuja. Resilienssi määrittyykin näin ajateltuna muutoksen keskellä toimimisena ja muutoksesta syntyvänä uudistumishalukkuutena, jolloin suuretkin haasteet nähdään uutta kehitystä luovina tilanteina.

Sweeneyn, Morduen ja Careyn (2020, 127) mukaan resilienssiä voidaan kuvata kolmen ajallisesti toisiaan seuraavan vaiheen avulla: 1) alussa on äkillinen tapahtuma, joka keskeyttää taloudellisen kehityksen tietyllä teollisuuden alalla, maantieteellisellä alueella tai kummallakin, 2) äkillistä tapahtumaa seuraa alueen toimijoiden reaktio ja palautumiseen tähtäävät toimenpiteet ja 3) toimenpiteiden jälkeen alueen yritykset ja toimijat pyrkivät siirtymään uudistetulle ja kestävämmälle kasvu-uralle, joka perustuu joko sopeutumiseen tai muutokseen. Sweeneyn ym. (emt.) tutkimuksessa käytettiin esimerkkinä Kanadan autoteollisuutta Ontarion provinssissa. Tutkijat huomasivat, että siirtyminen kasvu-uralle ei tapahdu suinkaan automaattisesti, vaan vaihtoehtona voi olla yhtä hyvin paluu äkillistä tapahtumaa edeltäneelle hiipuvalla ja taantuvalla kehitysuralla. Hiipumistaan jatkavat vanhan teollisuuden alueet eivät ole Sweeneyn ym. (emt. 128–130) mukaan resilienttejä, vaan *resistenttejä* eli vastustuskykyisiä, jolloin resilienssille tyypillinen kolmas vaihe jää puuttumaan prosessista.

Yhden vahvan toimialan tai yksittäisen merkittävästi työllistävän yrityksen kaatuminen pienemmällä paikkakunnalla aiheuttaa kerrannaisvaikutuksia, jotka säteilevät myös muille toimialoille. Näin on käynyt esimerkiksi Kemijärvellä vuonna 2008 sellutehtaan lakkauttamisen yhteydessä tai Salossa Nokian matkapuhelintehtaan alasajossa vuonna 2012 (vrt. Kortelainen & Albrecht 2019). Myös koronaepidemian vaikutukset turismivaltaisilla alueilla ovat johtaneet nopeasti ongelmien kasautumiseen (Bailey ym. 2020). Kun työntekijät eivät enää saa palkkaa, kulutusmahdollisuudet supistuvat, jolloin myös ravintolapalvelut ja vähittäiskauppa kärsivät vähentyneestä ostovoimasta. Julkinen talouskin

supistuu, koska kunnan ja valtion verotulot pienenevät. Samalla palvelutuotannon kustannukset kasvavat lisääntyneiden työvoima- ja elinkeinotukien sekä terveydenhuoltopalvelujen kysynnän kasvun seurauksena, jolloin syntyy taantumaa ruokkiva noidankehä.

Resilienssi on yleensä vahva alueilla, joilla on monipuolinen elinkeinorakenne ja korkeakouluja (Gong & Hassink 2017). Tällöin yhden toimialan heikkeneminen tai lakkaaminen ei horjuta aluetaloutta kokonaisuutena. Monipuoliset teollisuuden, tuotannon ja palvelujen työpaikkoja tarjoavat alueet ovat siis todennäköisemmin muutoskestävämpiä iskuja kohdatessaan. Kaupungit ja alueet pyrkivät edistämään verkostomaisia rakenteita, missä eri alojen toimijat hyötyvät yhteistyöstä (Mäenpää 2020). Korkeakoulujen rooli on prosessissa keskeinen, sillä ne vahvistavat eri osapuolia yhdistäviä osaamiskeskittymiä toimien eri alojen tietoja kokoavina ja tutkimusperustaisina asiantuntijaorganisaatioina. Korkeakoulujen alueelliseen tehtävään kuuluu luontevasti paikallisiin kilpailuetuihin perustuvien uusien kasvualojen edistäminen tutkimuksen ja kehittämisen verkostoissa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020b, 18).

## 9.2 Resilienssin paikkaperustainen tarkastelu: kolme ilmiötä Pohjanmaalla

Laajempien globaalien ilmiöiden vaikutukset sekä vastavuoroisesti alueiden ennakointi ja reaktiot sekä alueiden toimijoiden ja instituutioiden aloitteellisuus tulevat paremmin ymmärrettäviksi paikallisesta perspektiivistä. Paikallisuus luo kontekstin määrittelemällä identiteetti- ja kompetenssiresursseja (vrt. Hyyryläinen & Piispanen 2013). Paikallisella identiteetillä on sosiaalista koheesiota eli yhtenäisyyttä, mutta myös yhteishenkeä tehostava vaikutus. Yksi kaupunkimainen esimerkki löytyi Oulusta, jossa Nokian tehtaiden sulkeminen poiki 214 uutta yritystä, kun entiset työntekijät eivät halunneet muuttaa pois alueelta (Herala, Simonen & Svento 2017, 159). Liian vahva identiteetti ja ”aluepystyvyyden” tunne voivat tarkoittaa toki myös sisäänpäin kääntymistä tai nurkkakuntaisuutta. Paikkaan sitoutuneet ihmiset ja organisaatiot todennäköisesti lisäävät muutoskestävyyttä tiettyyn pisteeseen saakka, mutta eivät välttämättä muutoskyvykkyyttä, mikäli tukeutuvat osaamisessaan vain toisiinsa.

Muutoskestävyys voi siten olla vahvaa alueyhteisössä, joka on sisäisesti hyvin verkostoitunut, vaikka alueen ulkopuoliset verkostot olisivatkin heikompia. Toisaalta vähäinen muutoskyvykkyys johtaa helposti umpikujaan, mikäli keskeiset toimialat tai perinteiset alueelliseen identiteettiin liitetyt vahvuudet ulkoisista tekijöistä riippuen kriisiytyvät, eikä alueella ole korkeakoulutasoista osaamista, johon perustuva tutkimus- ja kehitystyö auttaisivat toimialoja uusiutumaan.

Pohdimme tässä luvussa, miten alueiden resilienssin muutoksia sanoitetaan paikkaperustaisen näkökulman kautta. Abel ym. (2006) esittävät, että pääoman käsite linkittää resilienssin taloustieteeseen, sosiologiaan ja ekologiaan sekä siten laajemminkin kestävyyskeskusteluun. Tähän perustuen Wilson (2012, 1223) ehdottaa, että erilaiset pääomat selittävät alueyhteisöjen resilienssiä tai haavoittuvuutta. Alueella esiintyvät taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen pääoma kehittyvät ja toimivat yhdessä eri tavoin riippuen alueen hallinnosta ja resursseista. Eri pääomalajien painotukset riippuvat niin ikään toimijuudesta mahdollistaen alueyhteisöille useitakin erilaisia selviytymisen polkuja.

Paikkaperustainen kehittämisstrategia tarkoittaa eri politiikan aloja ja toimijuuksia yhdistävää maantieteellistä kehystä. Paikkaperustainen aluekehittäminen tunnistaa alueen voimavaroja, mahdollisuuksia ja haasteita määrittelemällä alueen roolia osana ylipaikallisia merkitys- ja toimijaverkostoja. Alueen tulevaisuuden suuntaa näyttävät toimijat, joilla on siihen erityyppisiä ja -tasoisia sidoksia (Luoto 2016, 210; ks. myös Hynynen ym. 2020). Tällöin alueen elinvoima rakentuu globaalin kytkeytyneisyyden aikana aineellisista ja aineettomista resursseista, joista kaikkien ei tarvitse sijaita kehitettävällä alueella fyysisesti.

Seuraavaksi luomme katsauksen alueiden resilienssiin kolmen ajankohtaisen ilmiön kautta, jotka ovat ilmastonmuutos, digitalisaatio ja eriarvoisuus. Hyödynämme tarkastelussa paikkaperustaisen aluekehittämisen näkökulmaa Pohjanmaan maakunnassa. Avaamme kunkin ilmiön kohdalla niiden ennakoitavuutta, toteutumista sekä niiden suhteutumista muutosjoustavuuteen.

### 9.2.1 Ilmastonmuutos

Ilmastonmuutos on esimerkki globaalista ongelmasta, jonka juuret ovat teollistumisessa eli ihmiskunnan toiminnassa itsessään. Ilmastonmuutos on samanaikaisesti syy ja seuraus. Teknologis-teollinen muutos on 1800-luvulta alkaen vaikuttanut ilmastonmuutoksen etenemiseen kasvihuonepäästöjen muodossa ja maailman johtavien ilmastotutkijoiden mukaan ihmisen toiminta on tärkein syy ilmaston lämpenemiseen (IPCC 2014, 2). Ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat paikallisesti muuntuvia ja kohdattuja. YK:n alaisuudessa toimivan kansainvälisen ilmastopaneeli IPCC:n aktiivisesta roolista huolimatta, todelliset päätökset, jotka tähtäävät muutoksiin tehdään valtioiden ja alueiden tasolla. Ilmastonmuutokseen suhtaudutaan vakavasti, koska sen käynnistämät ekosysteemiset häiriöt vaikuttavat koko biosfääriin monelta osin ennustamattomasti (IPCC 2014, 10).

Ilmastonmuutos on yhtäältä jakanut maailmaa ja aiheuttanut jopa eripuraa, mutta toisaalta sen torjuntaan käytetyillä välineillä ja toimintatavoilla on ollut kasvava kysyntä, mikä on myös tuonut eri tahoja yhteen. Resilientit alueet varautuvat luonnon ja talouden mullistuksiin, mutta eivät myöskään lamaannu kohdatessaan äkillisiä shokkeja. Ulkoa käsin tuleva paine esimerkiksi kestävyysajattelun muodossa tai suoranainen isku paikallisen



ympäristökatastrofin kautta on positiivisesti tulkittuna sysäys johonkin uuteen (Bristow & Healy 2015), joka haastaa kehittämään alueellista resilienssiä. Ekologinen muutos edistää uudenlaisia teknisiä ja sosiaalisia innovaatioita, jotka hidastavat ihmisen vaikutuksia ilmakehään kasvihuonekaasupäästöjen osalta. Vähähiilinen ja fossiilisista polttoaineista vapaa energiantuotanto sekä ylipäätänsä vähähiilisyttä tukevat teknologiat vastaavat niin ikään ilmastonmuutoksen haasteisiin (IPCC 2014, 94). Päästöoikeuksien kauppa on esimerkki sosiaalisesta ja hallinnollisesta innovaatiosta, jolla pyritään vähentämään hiilidioksidipäästöjä ilmakehään. Muutkin poliittiset, hallinnolliset ja oikeudelliset toimet, kuten hiilidioksidiverotus on todettu mahdollisuudeksi hillitä ilmastonmuutosta (IPCC 2014, 107).

Pohjanmaalla Vaasan seudulla sijaitseva energia-alan toimijoiden kansainvälinen klusteri on noin 12 000 ihmistä 160 yrityksessä työllistävä teollisuuden keskittymä (Vaasa 2021a). Uusiutuvan energian teknologiat, älykkäät sähköverkot sekä aurinko- ja tuulivoimateknologiat vastaavat ilmastonmuutoksen luomaan kasvavaan kysyntään. Pohjanmaan teollisuuden vuosikymmenien aikana rakentunut kehityspolku on johtanut tilanteeseen, jossa ilmastonmuutoksen vaikutukset eri puolilla planeettaa lisäävät tulevaisuudessakin panostuksia uusien teknologioiden kehittämiseen Vaasan seudulla.

Pohjanmaan teollisuus hyötyy vähähiilisyttä edistävien teknologisten innovaatioiden kehittamisestä ja laajemminkin ympäristötietoisuudesta. Tässä mielessä resilienssi näyttäytyy muutoskyvykkyytenä, mikäli kasvava ympäristötietoisuus saadaan valjastettua koko maakunnan aluetalouden voimavaraksi. Varautumisen näkökulmasta muutoskestävyyttä heikentää kuitenkin teollisuustyöpaikkojen mahdollinen keskittyminen vain muutamaankin energiateknologiaklusterin suureen yritykseen.

Mikäli ilmastonmuutoksen hidastaminen ei onnistu, alueet eri puolilla maailmaa joutuvat sopeutumaan hankalien luonnonilmiöiden yleistymiseen, kuten voimakkaisiin myrskyihin, ääriämpötiloihin, merenpinnan nousuun ja siten myös ruoantuotannon alueellisten edellytyksien jopa merkittäviin muutoksiin. Pohjanmaa on alavaa rannikkoseutua ja siten alttiina merenpinnan nousulle, jota kuitenkin jääkauden jälkeinen hidas maankohoaminen kompensoi jossakin määrin. Ilmastonmuutoksen edetessä sademäärät saattavat suurentua merkittävästi, jolloin niin Kyrönjoki- kuin Lapuanjokilaaksokin tulvisivat tulevaisuudessa useammin.

### 9.2.2 Digitalisaatio

Digitalisaatio tarkoittaa tiedon tallentamista, siirtämistä ja käsittelyä tietokoneiden ymmärtämässä, digitaalisessa muodossa (Kotiranta ym. 2017). Käsitteellä viitataan myös laajemmin taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen muutosprosessiin, joka on seurausta tieto- ja viestintäteknikan, kuten älypuhelinkehityksestä. Digitalisaatio muotoilee paikkojen ja

alueiden suhteellista asemaa sekä niiden yhdistyvyyttä osana eritasoisia verkostoja. Suuri osa ihmisten ja organisaatioiden arjesta on liitoksissa digitalisaatioon, joka muuttaa tuotantoa ja kulutusta sekä jäsentää uudenlaisia mediarakenteita sekä kommunikaatiomuotoja. Ne vaikuttavat viime kädessä yleisemminkin taloudellisen toiminnan muotoihin ja sitä kautta alueiden resilienssin muodostumiseen.

Yritykset vaikuttavat yhtä aikaa useammalla mantereella ja alueella hyödyntäen prosesseissaan tietoverkkoja. Pohjanmaan kansainvälisen energiaklusterin yritykset pystyvät näin toimimaan globaalilla areenalla, vaikka sijaitsevatkin Vaasassa. Esimerkkinä tästä on Wärtsilä-yrityksen etävalvontajärjestelmä, jolla yrityksen operaattori saa hetkessä yhteyden maailman merillä kulkevaan laivaan ja voi näin etäyhteyksien kautta auttaa vian määrittelyssä ja sen korjauksessa (Wärtsilä 2021). Digitalisaatio yhtäältä parantaa resilienssiä vahvistamalla tuotannollisia ja taloudellisia verkostoja, mutta voi toisaalta myös heikentää sitä yritysten tehdessä sijaintipäätöksiään globaalissa toimintaympäristössä valtioiden kustannuskilpailukykyyn perustuen. Edellistä esimerkkiä hyödyntäen; saman etäkorjauksen voi kenties tehdä intialainen insinööri edullisemmin kuin Suomessa.

Teknologista muutosta edustavat 2020-luvun maailmassa robotisaatio, harppaukset tekoälyn kehittämisessä, automatisaatio sekä sosiaalisen median tuottama viestinnällinen muutos. Digitaaliset sovellukset ovat läpäisseet niin työelämän kuin opiskelunkin. Pohjanmaalla vaikuttaa kuusi korkeakouluyksikköä, joissa opiskelee yhteensä noin 13 000 opiskelijaa (Vaasa 2021b). Etäopetusmenetelmät ja videopalaverisovellukset ovat saaneet yhä useamman organisaation ja oppilaitoksen kysymään, millainen rooli toimistoilla tai fyysisillä oppimisympäristöillä on tulevaisuudessa. Samalla voidaan kysyä, miten kampuksien toiminta kytketään paremmin Vaasan seudun kehittämiseen siten, että yhä useampi alueen korkeakouluista valmistuva opiskelija työllistyisi seudulle vahvistaen samalla alueen muutoskyvykkyyttä.

Paradoksaalisesti etenkin harvaan asutut alueet kohtaavat monia haasteita tietoverkkoyhteyksien saatavuudessa, vaikka juuri ne hyötyisivät tästä eniten. Asutukseltaan harvat alueet nähdään kaupallisten operaattorien silmissä tuottamattomina alueina. Poliittinen päätöksenteko tunnistaa huonosti maaseutumaisten alueiden erityispiirteitä sekä maaseudun asukkaiden todellisia tarpeita. (McMahon ym. 2014, 250.) Pohjanmaalla robotisaatio ja automatisaatio on lisännyt nopeiden tietoliikenneyhteyksien tarvetta, kun esimerkiksi energiateollisuuden alihankkijat toimivat keskusten ulkopuolella. Samaan aikaan huonosaisempien käyttäjäryhmien osalta pääsy digitalisoituvien julkisten ja yksityisten palveluiden äärelle ei ole itsestään selvää. Väestön digitaitojen jakautuminen ei myöskään noudattele kaupunki- ja maaseutualueiden vyöhykkeitä, vaan haja-asutusalueilla saattaa samaan aikaan asua menestyviä etäyhteyksiä hyödyntäviä yrittäjiä kuin vähemmän digitaalisia palveluja käyttäviä ikäihmisiä.

Digitaalitekniologia on myös haavoittuvaa, koska lähes kaikki koneet, laitteet ja sovellukset hyödyntävät verkkoyhteyksiä jollakin tavalla. Tietoverkot tehostavat yhteiskuntien keskinäisriippuvuutta, mutta samalla myös haavoittuvuutta, joka on resilienssin vastakohta. Meemit, ”ismit” ja muodit leviävät sosiaalisen median kautta kaikkien tietoverkkoja käyttävien ulottuville. Samoin leviävät kaikki kulttuurin hyvät ja ei-toivottavatkin piirteet. Harmaalla alueella toimiminen ja rikollisuus seuraavat perässä talousrikollisuuden ja identiteettivarkauksien muodossa. Kansalaisten yksityisyys sekä yhteiskuntien ja hallinnon turvallisuus vaarantuvat tietomurroissa ja laitteesta toiseen muuttavien tietokonevirusten seurauksena. Rikollisten rinnalla myös monet valtiot ovat yhä aktiivisempia digitaalisen tiedustelun ja häirinnän saralla.

Kaiken kaikkiaan digitalisaatio on tehnyt yhteiskunnista älykkäämpiä. Verkkovälitteiset julkiset ja yksityiset palvelut sekä tieto ylipäänsä ovat yhä useampien saatavilla. Hallintorobotit tekevät tasapuolisia automatisoituja päätöksiä. Digitalisaatio osoittaa, kuinka sitä edeltäneet rakenteet ja palvelut, kuten rautatie- ja maantieverkko tai vaikkapa terveydenhuolto hyötyvät innovaatioista, jotka tehostavat infrastruktuurin toimintaa, tarkkuutta ja välityskykyä. Niin kutsuttu *big data*, joka syntyy erilaisista sähköisistä toiminnoista, koneiden välisestä kommunikaatiosta, tuotantoprosesseista, sosiaalisen median ja älypuhelinikäytöstä, on kasvavassa roolissa, kun pyritään tarkastelemaan erilaisia ilmiöitä yhdisteleviä piileviä trendejä yhteiskunnassa (Tilastokeskus 2018). Digitalisaatio mahdollistaa parhaimmillaan uusia ansainta- ja palvelumuotoja, jotka eivät välttämättä ole paikkaan sidottuja. Tämä tunnistetaan myös oppilaitoksissa. Vaasan yliopisto pohtii strategianssaan, millainen rooli etäopetuksella ja digitaalisilla pedagogisilla ratkaisulla on tulevaisuuden yliopisto-opetuksessa. Yhteiskuntien ja alueiden ratkaistavaksi jää etenkin sen valvominen, miten erilaisten uutuuksien hyödyt voittavat niistä aiheutuvat riskit ja haitat.

### 9.2.3 Eriarvoisuus

Globaalin mittakaavan eriarvoisuus on kasvava ongelma, joka aiheuttaa tyytymättömyyttä sekä paineita eriarvoisuutta hillitsevien toimien kehittämiseksi kaikkialla maailmassa. Internet ja sosiaalinen media ovat myös lisänneet yleistä tietoisuutta muista kulttuureista ja siten myös mahdollisuudesta toisenlaiseen elämään. Niin kutsutun Arabikevään laineet alkoivat velloa, kun korkeasti koulutettu nuoriso aloitti kapinoinnin Tunisiassa vuoden 2010 lopulla, mistä levottomuudet levisivät Syyriaan, Egyptiin, Libyaan, Jemeniin ja Algeriaan (Heydemann 2016). Myös pitkään jatkuneiden sisäisten levottomuuksien heikentämissä Irakissa käynnistyi Isis-järjestön aiheuttama vakava kriisi vuonna 2014. Pakolaisuus Eurooppaan lisääntyi nopeasti ja vuoden 2015 pakolaiskriisinä tunnettu pakolais-tulva yllätti Pohjoismaatkin. Suomessa vastaanotettiin yli 30 000 turvapaikkahakemusta

yhden vuoden aikana. Myös Suomen ja Ruotsin välinen raja jouduttiin sulkemaan väliaikaisesti. Pohjanmaalla ulkomaalaistaustaisten asukkaiden osuus oli neljänneksi suurin kaikista maakunnista (7,5%) vuonna 2019 (Tilastokeskus 2021).

Kunnat ja kaupungit kilpailevat aktiivisesta ja koulutetusta väestöstä. Osa alueista ja kunnista menestyy paremmin, kun toisten kohtalona saattaa olla näivettyminen. Eriarvoisuutta sekä alueellista eriytymistä esiintyy monella eri aluetasolla. Valtioiden välillä esiintyy hyvinvointieroja siinä missä kunnan kokoisilla alueillakin tai kaupunginosien välillä. Eriytyminen on seurausta elintasoeroista, alueiden välisestä ja sisäisestä muuttoliikkeestä sekä pakolaisuudesta ja siirtolaisuudesta. Työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät aina kohtaa toisiaan symmetrisesti alueilla. Erityisesti suuret kaupungit ja metropolialueet houkuttelevat koulutettua työvoimaa, mikä kiihdyttää niiden kasvua maaseutumaisen alueiden kustannuksella.

Hallitulla supistumisella tai vastakasvun idealla viitataan tilanteeseen, jossa haetaan nykymuotoisen kapitalismin korvaavaa kestävämpää vaihtoehtoa, joka ei perustu jatkuvan taloudellisen kasvun ideaan. Tätä ei ole toistaiseksi laajemmin toteutettu tai nähty alueelliselle elinvoimalle uskottavana vaihtoehtona (ks. Lehtinen 2019, 241). Taloudellisen toiminnan erilaisia mittakaavoja ja niiden tuottamia etuja ja haittoja on kuitenkin tarkasteltu osana kestävyuden teemoja. Pohjanmaan energiakylä-hankkeessa toteutettiin energiatuotannon hajauttamisen ideaa. Siinä kehitettiin energiaomavaraisia bioenergiaa hyödyntäviä kyliä (Haapanen ym. 2015). Hallittu supistuminen voi tulevaisuudessa olla varteenotettava tapa tuottaa aluehaukuttelevuutta, hyvinvointia ja resilienssiä. Hallitun supistumisen kautta etenkin muutoskestävyyden ja varautumisen näkökulmat korostuvat.

Pohjanmaan maakunnassa Vaasan seutu pärjää yliopistonsa ja energiaklusterinsa ansiosta maakunnan veturina. Suupohjan rannikkoseutu ei sen sijaan ole vielääkään täysin toipunut Metsä-Botnian sellutehtaan lopettamisesta vuonna 2009, jolloin satoja työpaikkoja hävisi Kaskisista ja Kristiinankaupungista. Suupohjan alueella on vähän palvelualan työpaikkoja, mutta sen sijaan paljon pienyrityksiä. Maakunnan pohjoisosassa sijaitsevan Pietarsaaren seudun elinkeino- ja teollisuusrakenne on monipuolinen ja siten resilientti. Pietarsaaren seudun teollisuuden toimialoista tärkeimpiä ovat elintarvike-, metsä-, metalli-, muovi-, vene- ja turkisteollisuus (Pohjanmaan liitto 2017).

Kaupungeissa asuinalueiden segregatio eli eriytyminen huonompiosaisten ja parempi-osaisten naapurustoihin heikentää koko kaupungin muutosjoustavuutta. Huono-osaisuus on myös itsessään kertautuvaa eli intersektionaalista, jolloin koulutuksen puute, pienituloisuus, ulkomaalaistaustaisten osuus ja työttömyys esiintyvät yhtä aikaa. Tämä puolestaan näkyy alueellisina terveys- ja hyvinvointieroina (Vilkama & Hirvonen 2018). Edelleen segregatian vaikutukset ilmenevät alueiden maineen muodostumisessa, kouluvalinnoissa sekä oppimistuloksissa (esim. Kosunen ym. 2016). Näillä tekijöillä on vaikutuksia

koko seudun sisäiseen muuttoliikkeeseen ja asumisen kustannuksiin. Viime kädessä vaikutukset näkyvät varsinaista kaupunkialuetta laajemman talousalueen toiminnallisessa ja hallinnollisessa dynamiikassa. Vaasan kaupungissa on kaksi aluetta, Olympiakortteli ja Ristinummi, jotka ovat kärsineet huonomainaisuudesta sekä jossakin määrin myös huono-osaisuudesta. Alueita on siksi alettu kehittämään määrätietoisesti niin kaupungin kuin eri hankkeidenkin toimesta (Vaasan yliopisto 2020).

Lisääntyvä globaali eriarvoisuus ulottaa vaikutuksensa paikallistasolle saakka. Eriarvoisuus heikentää alueiden ja kaupunkien resilienssiä. Vaasan kaupungin tahtotilana on kehittää koko kaupunkiseutua, jolloin sosiaalinen koheesio ja luottamus kasvavat. Tämä vaikuttaa laajemmin koko seudun muutoskestävyyteen. Asiaa on tutkittu jo aikaisemmin 1990-luvun taloudellisen laman yhteydessä. Syvän taloudellisen laman aiheuttamat vaikutukset näkyvät ja tuntuvat vieläkin. Se sysäsi suurten kaupunkien lähiöitä huono-osaisuuden kierteeseen. Puhutaan myös ylisukupolvisista hyvinvointivaikutuksista, jotka jatkuvat taloudellisten lamakausien jälkeen (Kortteinen & Vaattovaara 2015). Lähivuosina jääkin nähtäväksi, ilmeneekö samankaltaisia eriarvoisuutta lisääviä vaikutuksia myös koronaepidemian jälkeisinä vuosina.

### 9.3 Lopuksi

Olemme artikkelissa käsitelleet muutosjoustavuutta eli resilienssiä, jonka kautta pyrimme kuvaamaan alueiden palautumista, uusiutumista sekä selviytymistä yllättävistä tapahtumista, mutta myös hitaammistakin muutospaineista. Muutoskestävyys liittyy enemmän varautumiseen ja ennakoimiseen, kun taas muutoskyvykyys tarkoittaa myös kykyä toimia muutoksessa. Alueiden valmiudet kohdata iskuja vaihtelee suuresti riippuen niiden hallintokulttuurista, kyvykyksistä, elinkeinorakenteesta ja väestöstä.

Voimassa oleva kansallinen aluekehittämisspätös painottaa muun muassa ilmastonmuutoksen hillintää, toimivia liikenne- ja datayhteyksiä ja kestävästä yhdyskuntakehitystä sekä osaamista ja sivistystä alueiden voimavarana (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020b.) Näitä voidaankin pitää resilienssin kannalta keskeisinä tekijöinä. Lisäämme luetteloon näiden rinnalle myös eriarvoisuuden torjunnan. Alueellinen eriytyminen ei kuitenkaan ole yksioikoinen ilmiö, vaan se ilmenee eri mittakaavoissa esimerkiksi suurempien kaupunkien kaupunginosien segregaatina, mutta toisaalta myös määrättyjen pienien maaseutumaisien paikkojen yllättävänä elinvoimaisuutena. Samalla tavalla nopeat rakennemuutokset yksittäisillä paikkakunnilla saattavat aiheuttaa suuria vaikeuksia. Aluetiede tarjoaa kehyksen tarkastella monimutkaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä alueellisesta näkökulmasta eri mittakaavatasoilla.

Paikkaperustaisen aluekehittämisen näkökulma auttaa ymmärtämään alueiden erityisyyden merkityksen resilienssin ilmenemisessä. Kuten osoitimme Pohjanmaan maakunnan

tapauksessa, laajemmat ilmiöt tai äkilliset muutokset eivät kohtele alueita ja paikkoja tasavertaisesti. Yhdyskuntien teknisiin ja sosiaalisiin perusrakenteisiin tehtävät panostukset kasvattavat resilienssiä silloin, kun ne lujittavat alueen ominaispiirteitä tai pyrkivät poistamaan haluttuja epäkohtia, kuten hitaita tietoliikenneyhteyksiä. Resilienssin kasvattamisen kannalta parhaat lähtökohdat ovat oman arvonsa ja vahvuutensa tunnistavilla alueilla, joilla on mahdollisuus toimia osana laajempia tuotanto- ja suhdeverkostoja, omista lähtökohdistaan ponnistaen.

Kapeasti määritelty aluekehittäminen on lakisäateistä viranomaistoimintaa, jota maakunnat ja kunnat harjoittavat kaavoittamalla, maankäytön suunnittelulla ja elinkeinoja edistämällä. Laajennetussa kuvassa muutosjoustavuutta kehitetään myös kansalais-, yritys- ja vapaaehtoistoimijoiden kantamalla aluekehitysvastuulla. Alueiden muutoskyvykkyyttä mitataan niiden kyvyllä puhaltaa yhteen hiileen: puhutaan verkostovallasta, jonka kautta alue voi olla enemmän kuin osiensa summa. Alueiden johtaminen perustuu entistä enemmän verkostojen, erilaisten toimijoiden ja eri aluetasojen yhdistävien ja erottavien näkemysten ja osaamisen yhdistelyyn. Tähän tarvitaan aluetieteelle ominaista kokonaisvaltaista ja integroivaa osaamista, jossa erilaiset toiminnot ja toimijoiden väliset yhteydet hahmotetaan alueellisen näkökulman kautta.

Astuttaessa 2020-luvun maailmaan alueiden kehittäminen perustuu realistisen ja riittävän tarkan tilannekuvan muodostamiseen. Tilannekuvan muodostamisessa huomioidaan myös globaalisti vaikuttavat muutostekijät, jollaisia ovat ilmastonmuutos, digitalisaatio ja eriarvoisuus. Resilienssin tulkinta on aina arvo- ja toimijaperustaista, jolloin poliittisista katsantokannasta tai roolista riippuen ulkoapäin tuleva uhka nähdään toimenpiteinä, jotka ovat varautumista tai puolustamista, mutta ne saattavat olla myös liittoutumisia tai mahdollisuuksien tunnistamista. Yleensä tilanne ei ole mustavalkoinen, vaan tarkoituksellista on soveltaa monenlaisia toimenpiteitä samanaikaisesti. Tärkeää on myös ylipäättänsä etsiä ratkaisuja vaikeissakin paikoissa.

Globaali keskinäisriippuvuus ei tarkoita, että paikalliset kulttuurit, toimintatavat ja hallinto olisivat häviämässä mihinkään. Vaikutteet ja uudistukset eivät kulje ainoastaan ylhäältä alaspäin, vaan myös paikalliselta tasolta ylöspäin. Muutosjoustava kylä, kunta, kaupunginosa, kaupunki tai maakunta rakentuu alueyhteisöjen kannattelemien monitasoisten verkostojen varaan. Resilientti alue edistää samanaikaisesti useampia eri vaiheissa olevia kehityskulkuja jatkuvaa muutosta hyödyntäen. Lopuksi on hyvä muistaa, että uudistavat tai kestävätkin näkökulmat eivät aina nouse julkisten toimijoiden omasta viisaudesta. Resilientti alue on moniääninen ja erilaisuutta kunnioittava, sekä paikalliset ominaispiirteet huomioiva.

## Lähteet

- Abel, N., Cumming, D. H. M. & J. M. Anderies (2006). Collapse and Reorganization in Social-Ecological Systems: Questions, Some Ideas, and Policy Implications. *Ecology and Society* 11:1, 17.
- Bailey, D., Clark, J. & A. Colombelli (2020). Regions in a time of pandemic. *Regional Studies* 54:9, 1163–1174.
- Boschma, R. (2015). Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience. *Regional Studies* 49:5, 733–751.
- Bristow, G. & A. Healy (2015). Crisis response, choice and resilience: Insights from complexity thinking. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 8, 241–256.
- Christopherson, S., Jonathan Michie, J. & P. Tyler (2010). Regional resilience: Theoretical and empirical perspectives. *Journal of Regions Economy and Society* 3:1, 3–10.
- Gong, H. & R. Hassink (2017). Regional resilience: the critique revisited. In *Creating Resilient Economies: Entrepreneurship, Growth, and Development in Uncertain Times*. Eds. Williams, N. & Vorley, T., 206–216. Cheltenham: Edward Elgar.
- Granqvist K., Mäntysalo R., Mattila H., Hirvensalo A., Teerikangas S. & H. Kalliomäki (2019). Kaupungin strateginen spatiaalinen suunnittelu – Navigointia eri skaalojen ja rationaliteettien välillä. *Yhdyskuntasuunnittelu* 57:1, 11–25.
- Haapanen, A., Kumpulainen, L. & A. Kitinoja (2015). *Energiakylä Kylien kehittäminen kohti energiaomavaraisuutta Pohjanmaan maakunnissa*. Vaasa: Vaasan yliopisto, Levon-Instituutti.
- Herala, J., Simonen, J. & R. Svento (2017). Oulun seutu äkillisen rakennemuutoksenalueena. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 113, 141–168.
- Heydemann, S. (2016) Explaining the Arab Uprisings: transformations in Comparative Perspective. *Mediterranean Politics* 21:1, 192–204.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics* 4, 1–23.
- Hynynen, A., Kolehmainen, J. & A. Rantanen (2020). Oikean kokoinen kaupunki? Paikkaperustaisuuden sosiotekninen verkostoluenta. *Terra* 132:3, 133–140.
- Hyyryläinen, T. & S. Piispanen (2013). Identiteettiresurssit paikalliskehittämisessä ja muutoskestävyydessä. Mikkeli: Ruralia-Insituutti, Helsingin yliopisto, julkaisuja 32.
- IPCC (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Geneve: Sveitsi.
- Kortelainen, J. & M. Albrecht (2019). Tehdaskaupungin uusiutuminen: Äänekosken biotuotetehdas ja yhdyskunnan muutos. *Terra* 131:3, 137–151.

Kortteinen, M. & M. Vaattovaara (2015). Segregaation aika. *Yhteiskuntapolitiikka* 80:6, 562–574.

Kosunen, S., Bernelius, V., Seppänen, P. & M. Porkka (2016). School Choice to Lower Secondary Schools and Mechanisms of Segregation in Urban Finland. *Urban Education* 55:10, 1461–1488.

Kotiranta, A., Koski, H., Pajarinen, M., Rouvinen, P. & I. Ylhäinen (2017). Digitalisaatio muuttaa maailmaa – tarvitaanko politiikan tueksi uusia mittareita? *Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2017*.

Lehtinen, A. (2019). Tahtomattaan radikaali: Talouden supistumisen maantiede. *Terra* 131:4, 235–246.

Luoto, I. (2016). Paikkaperustaisen aluekehittämisen iskusanat – tekno, tahto ja tunne. Teoksessa *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta* toim. Luoto, I., Kattilakoski, M. & Backa, P., 205–221, Helsinki: TEM, alueiden kehittäminen 25.

Magis, K. (2010). Community resilience: an indicator of social sustainability. *Society and Natural Resources* 23, 401–416.

Martin, R. (2011). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of economic geography* 12:1, 1–32.

McMahon, R., Gurstein, M., Brian, B., Susan, O' & T. Whiteduck. (2014). Making information technologies work at the end of the road. *Journal of Information Policy* 4/2014, 250–269.

Mäenpää, A. (2020). The Challenges of Public Organisations in Coordinating Smart Specialisation and a Connectivity Model as One Solution. *Acta Wasaensia* 438. Saatavilla osoitteesta: <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/10254>. (17.3.2021).

Pendall, R., Foster, K. A. & M. Cowell (2010). Resilience and regions: Building understanding of the metaphor. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3, 71–84.

Pohjanmaan liitto (2017). Pohjanmaan maakuntaohjelma 2018–2021. Saatavilla osoitteesta: <https://www.obotnia.fi/assets/Sidor/1/39/MAKO-final-liitteinen.pdf> (17.3.2021)

Pojjula, S. (2018). *Resilienssi – Muutosten johtamisen taito*. Helsinki: Kirjapaja.

Sweeney, B., Mordue, G. & J. Carey (2020). Resilient or resistant? Critical reflections on resilience in an old industrial region. *Geoforum* 110, 125–135.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020a). Muutosjoustavuuden arviointikehikko. Saatavilla osoitteesta: [https://tem.fi/documents/1410877/3148216/Muutosjoustavuuden\\_arviointikehikko.pdf/59ffdb73-780c-4bf4-a692-78fb09d2dae5/Muutosjoustavuuden\\_arviointikehikko.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/3148216/Muutosjoustavuuden_arviointikehikko.pdf/59ffdb73-780c-4bf4-a692-78fb09d2dae5/Muutosjoustavuuden_arviointikehikko.pdf) (1.12.2020)

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020b). Aluekehittämispäätös 2020–2023. Kestävät ja elinvoimaiset alueet. Helsinki: *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja*, alueet 21.

Tilastokeskus (2018). Big data. Saatavilla osoitteesta: [http://tilastokeskus.fi/til/icte/2018/icte\\_2018\\_2018-11-30\\_kat\\_005\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/icte/2018/icte_2018_2018-11-30_kat_005_fi.html). (17.3.2021)



Tilastokeskus (2021). Maahanmuuttajat väestössä. Saatavilla osoitteesta: <https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa.html> (17.3.2021)

Vaasan yliopisto (2020). *Lähiö-Inno*. Saatavilla osoitteesta: <https://sites.univaasa.fi/lahioinno/> (17.3.2021)

Vaasa (2021a). EnergyVaasa lyhyesti. Saatavissa osoitteesta: <https://www.vaasa.fi/energyvaasa-in-short/> (17.3.2021)

Vaasa (2021b). Todellinen opiskelijakaupunki. Saatavilla osoitteesta: <https://www.vaasa.fi/koulutus-ja-tyo/todellinen-opiskelijakaupunki/> (17.3.2021)

Vilkama, K. & J. Hirvonen (2018). Helsingin alueellinen eriytyminen: kaksi lähestymistapaa segregaaation seurantaan. Saatavilla osoitteesta: <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/helsingin-alueellinen-eriytyminen-kaksi-lahestymistapaa-segregaaation-seurantaan> (17.3.2021)

Wilson, G. A. (2012). Community resilience, globalization, and transitional pathways of decision-making. *Geoforum* 43:6, 1218–1231.

Wärtsilä (2021). Remote Monitoring and Assistance System (RMS). Saatavilla osoitteesta: <https://www.wartsila.com/marine/build/power-systems/hybrid-automation/remote-monitoring-and-assistance-system-rms>. (17.3.2021)

## 10 KESTÄVYYSMURROS VISIONA, POLITIIKKANA JA TOIMINTANA: ALUETIETEEN JA YMPÄRISTÖPOLITIIKAN NÄKÖKULMIA

*Eeva Enne, Jouni Häkli, Pekka Jokinen, Anna-Kaisa Kuusisto, Markus Laine, Helena Leino, Nina V. Nygren, Krista Willman*

### 10.1 Johdanto

*Marraskuinen arki-ilta marketissa. Pysähdytäänpä hetkeksi vihanneshyllylle. Tomaattivalikoima näyttää hyvälle, mutta mitä ottaisi? Pitäisikö katsoa kilohintaa vai suosia luomutuotantoa? Lähiruokaa voisi kannattaa, mutta eikös se tähän aikaan vuodesta tarkoita kasvihuoneviljelyä? Espanjassa tomaatit kypsyyttää aurinko, mutta ne kai tuodaan Suomeen lentorahtina. Kotimainen tuotanto varmaankin tukee paikallista työllisyyttä ja maaseudun elinvoimaisuutta. Toisaalta Espanjan tehomaatalous on kymmenille tuhansille siirtotyöläisille elintärkeä tulonlähde. Vai riistetäänkö sen piirissä paperittomia maahanmuuttajia, joilta puuttuu työntekijän oikeudet ja sosiaaliturva? Entä mistä maatalouden kausityöntekijät tulevat Suomeen?*

Ruoka kuuluu meidän jokaisen arkeemme. Käynti lähikaupan vihanneshyllyllä voi tuntua paikalliselta teolta, mutta tarkempi pohdiskelu tuo esille sidoksia lähelle ja kauas. Saamme ruoasta kehon tarvitsemia ravinteita ja energiaa, mutta kun syömme, teemme sen ylikansallisesti muodostuneissa ruokakulttuureissa. Ruoan tuotanto-, markkina- ja jakelujärjestelmät muodostavat vyyhdin, joka kietoo yhteen tomaattivalintaansa tuskailevan kansalaisen, ruoantuotannon paikalliset ympäristövaikutukset ja globaalin ilmastonmuutoksen sekä pyrkimykset ja keinot näiden säätelämiseksi. Ravinnon niukkuus ja heikkenevät toimentulomahdollisuudet matalan tulotason maissa ajavat ihmisiä maaseudulta kaupunkeihin ja synnyttävät kansainvälistä muuttoliikettä, jota läntiset teollisuusmaat pyrkivät hillitsemään. Samalla ylikansalliset elintarvikealan yritykset pyrkivät tehostamaan ravinnontuotantoa muokkaamalla viljelykasvien perimää, jotta ne kestävät entistä paremmin torjunta-aineita ja paikallisesti vaihtelevia kasvuolosuhteita. Ruoka on yhtä aikaa lähellä ja kaukana, itsestään selvää ja monimutkaista, tavallista ja poliittista, harmitonta ja huolestuttavaa. Sen mittakaavat kurkottavat yksittäisen ihmisen kehosta aina ihmiskunnan ja maapallon tilaan saakka.

Ruoka on esimerkki ilmiöistä, joiden hallinnollinen ohjaaminen ja säätely on vaikeaa juuri siksi, että niissä nivoutuvat monimutkaisesti yhteen syyt ja seuraukset, prosessien mittakaavat, paikat ja tilat, toimijat ja tavoitteet. Suurten yhteiskunnallisten ja ympäristömuutosten aikakaudella säätely on kuitenkin äärimmäisen tärkeää. Ymmärrämme 2020-luvulla aiempaa paremmin, että kestävyys on ihmiskunnan tulevaisuutta määrittävä globaali haaste. Luonnon monimuotoisuuden (biodiversiteetin) hupeneminen, ilmastonmuutos sekä sosiaalinen, taloudellinen ja alueellinen eriarvoistuminen vaativat yhteiskunnallisen

muutoksen ohjaamista kohti kestävä tuotannon ja kulutuksen prosesseja. Muutos voi toteutua yksilötasolla esimerkiksi kestävä kuluttamisena, mutta ennen kaikkea tarvitaan systeemisiä murroksia, joilla tarkoitetaan politiikan ja ohjauksen kautta saavutettavia rakenteellisia muutoksia ja tämän edellyttämiä paikallisia ja globaaleja ratkaisuja kestävämmän tulevaisuuden luomiseksi.

Ympäristöpolitiikka ja aluetiede etsivät tutkimukseen ja asiantuntemukseen perustuvaa ymmärrystä ja ratkaisuja kestävyden haasteisiin. Kiinnostuksen kohteitamme ovat esimerkiksi: miten uudet talouden mallit kuten kiertotalous ja jakamistalous edistävät kestävyysmurrosta; kuinka luodaan kestäviä kaupunkeja; miten ihmiset saadaan mukaan kehittämään kaupunkien ja asuinalueiden viihtyvyyttä, turvallisuutta ja toimivuutta; miten kestävämpiä yhteiskunnallisia, poliittisia tai ympäristöolosuhteita pakenevat ihmiset tulisi kohdata; miten maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan voidaan tukea?

Kestävässä kehityksessä tunnustetaan sen erilaiset ulottuvuudet eli ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys. Systeemisen kestävyysmurroksen ohjaaminen vaatii tutkimustietoa ympäristön ja alueiden muutosprosesseista paikallisesta aina globaaliin tasoon saakka. Lisäksi tarvitaan kykyä punnita kestävyden eri ulottuvuuksien suhteita toisiinsa. Kestävyys on avoimen normatiivinen tavoite eli itsessään hyvänä pidettävä päämäärä. Sen eri ulottuvuudet asettavat kuitenkin rinnakkain erilaisia taloudellisia päämääriä, sosiaalisia toimintatapoja, kulttuurisia arvoja sekä poliittisia vaikuttimia. Lisäksi on tavallista, että kestävyys ja sen edellyttämät ratkaisukeinot vaativat yhtä aikaa keskenään ristiriitaisia asioita, kuten taloudellista kasvua ja ympäristön suojelua, tai toimintavapauksien lisäämistä ja haitallisen toiminnan rajoittamista. Koska kestävyteen johtavista ratkaisuista ja politiikan vaikutuskeinoista vallitsee yhteiskunnassa erilaisia näkemyksiä, ne politisoituvat herkästi.

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen tavoitteena on selkiyttää ympäristöongelmien ja aluekehityksen yhteiskunnallista luonnetta, ongelmien syitä ja niiden torjunnan keinoja sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Tutkimus on leimallisesti ongelmalähtöistä, eli siinä tarkastellaan konkreettisia ilmiöitä yhteiskunnallisissa yhteyksissään. Yhteiskunnan ja ympäristön vuorovaikutusta selvitetään yhteiskuntatieteellisesti painottuneesta, monialaisesta näkökulmasta. Tavoitteena on ymmärtää ongelmien syntymekanismia ja tältä perustalta kehittää keinoja edistää ympäristön, talouden ja kulttuurin kestävyttä. Tämä edellyttää kulttuurin ja yhteiskunnan kehityksen ymmärrystä, politiikan ja hallinnon menettelytapojen tuntemusta sekä kykyä arvioida kriittisesti totunnaisia toiminta- ja ajattelutapoja myös demokratian ja kansalaisvaikuttamisen näkökulmista. Yksi tutkimuksen perustehtävistä on selvittää miten, miksi ja milloin aluekehityksen ja ympäristömuutoksen kysymykset nousevat yhteiskunnallisen keskustelun ja kiistelystä kohteiksi – eli politisoituvat. Näin voidaan ymmärtää sitä dynamiikkaa, josta monet säätelyn ja ohjauksen aloitteet nousevat. Yhtä tärkeää on kuitenkin tutkia prosesseja, jotka hillitsevät muutosta, estävät

aloitteellisuutta ja johtavat kestävämmien toimintatapojen totunnaistumiseen. Tutkimuksella on käytännönläheinen puoli: tutkimustiedon perusteella pyritään kehittämään ongelmanratkaisuun soveltuvia välineitä yhdessä käytännön toimijoiden kanssa (kaupungit, järjestöt, yritykset, kansalaiset ja kansalaisryhmät).

Seuraavissa kahdessa alaluvussa tarkastelemme ilmastonmuutokseen ja kaupungistumiseen liittyviä kestävyysmurroksia. Ilmastonmuutos on globaali ilmiö, jonka konkreettiset vaikutukset ovat erilaisia riippuen paikallisista olosuhteista. Ilmaston keskimääräinen lämpeneminen on nopeampaa lähestyttäessä napa-alueita, ja esimerkiksi kuivuus ja tulvat lisääntyvät yhtä aikaa mutta eri paikoissa. Yhteistä ilmastonmuutoksen vaikutuksille on, että sään ääri-ilmiöt yleistyvät. Tämä heikentää erityisesti maanviljelyyn perustuvia toimeentulomahdollisuuksia ja lisää köyhyyttä ja näköalattomuutta kuivuudesta ja tulvista kärsivillä alueilla. Tämä puolestaan muodostaa voimakkaan työntekijän, joka synnyttää sekä kansainvälistä muuttoliikettä että maansisäistä muuttoa maaseudulta kaupunkeihin. Siksi kaupunkien kestävyysmurros on tulevaisuutemme kohtalonkysymys.

Ilmastonmuutokseen ja kaupungistumiseen liittyvien esimerkkien avulla havainnollistamme, miten ympäristöpolitiikan ja aluetieteen tutkimus auttavat ymmärtämään murrosten erityispiirteitä, dynamiikkaa ja keskinäisiä yhteyksiä. Samalla esittelemme muutamia keskeisiä käsitteitä, joiden avulla alan tutkimus rakentaa ymmärrystä kestävästä kehityksen edellyttämistä yhteiskunnallisista muutoksista ja etsii keinoja niiden edistämiseksi.

## 10.2 Ilmastonmuutos ja ilmastokriisi

*”Maailman ihmisiä odottaa ’ennenkuulumaton kärsimys ilmastokriisin takia’ ellei yhteiskunnissa tapahdu merkittäviä uudistuksia, varoittavat tutkijat brittilehti Guardianin mukaan. Kyseessä on yli 11.000 tutkijan allekirjoittama varoitus.” (Helsingin Sanomat 6.11.2019)*

Maapallon ilmasto on lämmennyt lähes asteen 1800-luvun lopun jälkeen, ja viimeiset kolme vuosikymmentä ovat olleet kukin vuorollaan lämpimämpiä kuin yksikään aikaisempi vuosikymmen 1800-luvun puolivälin jälkeen. Paitsi maapallon laajuisena lämpenemisenä, ilmastonmuutos näkyy myös alueellisina lämpötilan, sateisuuden ja tuulisuuden muutoksina sekä valtamerien pinnan nousuna. Käynnissä oleva ihmiskunnan aiheuttama ilmastonmuutos aiheutuu pääosin kasvihuonekaasujen, erityisesti hiilidioksidin (CO<sub>2</sub>) määrän lisääntymisestä ilmakehässä. Sen keskeinen syy on fossiilisten polttoaineiden eli kivihiihen, öljyn ja maakaasun käyttö energian tuotannossa.

Yhteiskunnan eri toiminnot ja myös yksilölliset rutiinit rakentuvat pitkälti sen varaan, että asiat ovat ennustettavia ja hallittavia (Leichenko & O’Brien 2019). Ilmaston lämpenemistä

seuraavat sään ääri-ilmiöt murtavat ennustettavuutta ja lisäävät epävarmuutta. Tästä voidaan esittää monenlaisia esimerkkejä. Ilmastonmuutos muuttaa luonnonrytmejä, millä on kriittisiä seurauksia vaikkapa kasvinviljelylle ja talvimatkailulle. Epävarmuuden lisääntyminen vaikeuttaa myös infrastruktuurin rakentamisen ja luonnonvarojen käytön suunnittelua sekä vakuutustoiminnan pohjana olevaa riskien hallintaa. Ilmastonmuutoksella on myös voimallisia vaikutuksia ihmisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin (ks. laatikko 4). Koska ilmastonmuutos vaikuttaa ekosysteemeihin ja niissä eläviin lajeihin, se vähentää myös luonnon monimuotoisuutta. Konkreettinen esimerkki siitä, miten ilmastonmuutos tuhoaa lajien elinympäristöjä, on Australian Iso Valliriutta. Meriveden lämpenemisen vuoksi tämä maailman suurin koralliriutta on kärsinyt parina viime vuosikymmenenä massiivisia ja mahdollisesti peruuttamattomia vaurioita.

#### **Laatikko 4. Ilmastonmuutoksen vaikutukset**

Tulvat, maanvyörymät tai toisaalta esimerkiksi kuivuus ovat ilmastonmuutoksen aiheuttamia ihmisten elinolosuhteisiin, terveyteen ja ruokaturvaan vaikuttavia alueellisia ja paikallisia ilmiöitä. Maailmanpankki arvioi vuonna 2018, että maailmassa voi pahimmillaan olla vuonna 2050 jopa yli 140 miljoonaa ilmastopakolaista eli ympäristön muutoksen vuoksi kotinsa väliaikaisesti tai pysyvästi jättänyttä ihmistä (Rigaud ym. 2018). Yleisesti voidaan puhua ilmastosiirtolaisuudesta, mutta usein lähtemään joutuvat kaikista köyhimmat ja haavoittuvimmat. Ilmiön vaikutukset iskevätkin erityisesti suuriin väestökeskittyymiin eteläisen pallonpuoliskon kehittyvissä maissa, joissa muuttoliike aiheuttaa muun muassa kaupunkien ylikansoittumista ja slummiutumista sekä työllisyyteen ja ruuan riittävyteen liittyviä ongelmia. Ilmastopakolaiset tekevät näkyväksi tilan rajallisuuden ja toisaalta territoriaalisuuden ylittäessään kansallisvaltioiden rajoja. Ilmastopakolaisuus limittyikin paitsi inhimilliseen hätään myös (valtio)politiikkaan ja kansainvälisiin sopimuksiin, vaikka YK:n pakolaissopimus (UNHCR) ei tunnistaakaan ympäristön muutoksia pakolaisuuden taustasyysiksi.

Ilmastonmuutos on luonnontieteellisenä ilmiönä ollut tunnettu jo useita vuosikymmeniä, ja ilmastonmuutosta torjuva politiikkakin sai alkunsa jo 1990-luvulla. Ilmastokeskustelu on kuitenkin lisääntynyt ja ilmastohuoli voimistunut erityisesti 2010-luvun viimeisinä vuosina. Tälle on erityinen, tieteelliseen tietoon perustuva syy. Vuonna 2018 ilmestynyt IPCC:n (tutkijoista ja asiantuntijoista koostuva kansainvälinen hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli) raportti esitti ilmastonmuutoksen vaikutukset aiempaa selvästi vakaammassa valossa ja vaati kiireellistä ilmastonmuutoksen hillintää ja nopeita elämäntapojen muutoksia (IPCC 2018).

Ilmastonmuutosta on oikeutettua kutsua ilmastokriisiksi, koska se vaikuttaa kaikkiin maapallon alueisiin. Vaikutusten mittasuhteiden ohella voidaan perustellusti puhua kriisistä siksi, että kansainvälisen yhteisön yhteinen toiminta – eli ilmastopolitiikka – on toistaiseksi epäonnistunut kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisessa. Epäonnistumisen tiedostaminen on nostanut erityisesti nuoret näkyviksi ilmastotoimijoiksi. Ilmastonmuutos

oli Nuorisobarometrin kyselytutkimuksen mukaan vuonna 2018 myös suomalaisten nuorten suurin huolenaihe: 68 prosenttia vastanneista kertoi kokevansa epävarmuutta tai turvattomuutta ilmastonmuutoksen vuoksi joko melko paljon tai erittäin paljon (Piispa & Myllyniemi 2019). Kymmenen vuotta aiemmin eli 2008 samaan kysymykseen vastasi tällä tavalla 40 prosenttia nuorista. Nuorten ilmastohuolen kasvu on siis voimakasta, ja ilmastoliikkehdintä onkin 2010-luvulla ollut kansainvälinen sukupolviiliike, jolle ilmastonmuutos on suurin tulevaisuuden uhka. Liike hyödyntää monenlaisia vaikuttamisen keinoja, esimerkiksi mielenosoituksia, koululakkoja ja suoraa toimintaa.

Entä voidaanko politiikan keinoin ylipäänsä ratkoa vakavia maailmanlaajuisia ympäristöongelmia? Otsonikerroksen suojeleminen on ympäristöpolitiikan historiasta löytyvä menestystarina, jossa vakavan globaalin ympäristöongelman ratkaisemiseksi löytyi nopeasti sekä poliittista tahtoa että teknisiä ratkaisuja (Grundmann 2006). Vuonna 1987 laadittu Montrealin pöytäkirjaksi nimetty sopimus vähensi radikaalisti otsonikerrosta tuhoavien aineiden käyttöä, ja siihen sitoutuivat kaikki maailman maat. Tämä menestys motivoikin kansainvälistä yhteisöä yrittämään samanlaista toimintatapaa myös ilmastonmuutoksen suhteen.

Ilmastopolitiikalla tarkoitetaan sekä ilmastonmuutoksen hillitsemistä että muutoksen vaikutuksiin sopeutumista. Ensimmäinen, vuonna 1992 laadittu kansainvälinen ilmastopoliittinen sopimus asetti keskeiseksi päämääräksi vakauttaa ilmakehän kasvihuonekaasujen pitoisuus vaarattomalle tasolle. Tämän jälkeen ilmastopolitiikka on jatkunut sarjana YK:n ilmastokokouksia, joissa on kulloinkin neuvoteltu politiikan tavoitteista. Ilmastopolitiikan kulu-neeseen 30 vuoteen mahtuu sekä saavutuksia että pettymyksiä. Jälkimmäiset liittyvät siihen, että merkittäviä teollisuusvaltioita on vetäytynyt sopimuksista, ja teollistuvat maat ovat taas olleet haluttomia tarkkoihin päästövähennyksiin. Maailmanlaajuinen politiikka-prosessi on kuitenkin jatkunut keskeytyksettä, ja tällä hetkellä on voimassa 2015 hyväksytty, oikeudellisesti sitova Pariisin ilmastopoliittinen sopimus.

Millaiset seikat voivat tehdä ymmärrettäväksi sitä, että globaali yhteistyö on ilmastonmuutoksen kohdalla ollut vaikeaa ja varsin tehotonta? Merkittävää on ensinnäkin, että ilmastonmuutoksen torjumiseen ei ole helppoja teknisiä ratkaisuja. Ilmastopolitiikassa ei myöskään ole ollut vahvaa kansainvälistä poliittista johtajuutta, ja niinpä maapallonlaajuinen politiikka on jäsentynyt noin kahdensadan suvereenin valtion poliittiseksi ongelmaksi (tosin Euroopan unioni harjoittaa myös jäsenvaltioita ohjaavaa yhteistä ilmastopolitiikkaa). Lisäksi rikkaiden ja köyhien maiden välillä vallitsee jatkuva kiista politiikan hyödyistä ja kustannuksista. Myös poliittinen epävarmuus vaikeuttaa ilmastopolitiikkaa. Etenkin Yhdysvaltain tempoileva politiikka ja vaihtuvat ilmastopoliittiset näkemykset ovat vaikeuttaneet johdonmukaisen ja jäntevän ilmastopolitiikan rakentamista sekä kansainvälisellä että kansallisilla areenoilla.

Toisaalta politiikka on dynaaminen ilmiö, ja 2000-luvulla päätöksenteossa on vahvistunut verkostomainen ja joustava toimintatapa (Benson & Jordan 2017). Siihen viittaa myös ympäristöhallinnan käsite: politiikka koostuu monista valtakeskuksista, ja talouden toimijat ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat enenevästi päätöksentekoon. Paikallisten verkostojen vahvistuminen on merkinnyt ilmastopolitiikassa sitä, että kansallisvaltion passiivisuudesta huolimatta muut politiikan toimijat ovat voineet olla aktiivisia. Tunnettu esimerkki on Kalifornian osavaltio, joka on ollut ilmastopolitiikan tiennäyttävä silloinkin, kun Yhdysvaltojen liittovaltion ilmastopolitiikka on ollut passiivista. Myös kaupungit ovat ilmastopolitiikassa toimijoita, jotka pystyvät reagoimaan nopeasti muuttuviin olosuhteisiin ja politiikan tavoitteisiin. Lisäksi ne voivat kuroa yhteen kansallisten ohjelmien ja arkielämän välistä kuilua. Suomessa kaupungit ovat asettaneet omia ajallisia tavoitteitaan olla hiili-neutraaleja kaupunkeja. Esimerkiksi Lahden tavoite on vuosi 2025, Turun 2029, Tampereen ja Espoon 2030 ja Helsingin 2035.

Kansainväliset ilmastositoumukset ja valtion tason ilmastostrategiat voivat kuitenkin jäädä yksittäiselle ihmiselle etäisiksi ja vaikeiksi tarttua. Tästä huolimatta jokainen yksilö on arjen valintoja tehdessään merkittävä ympäristöpoliittinen toimija. Oikeudenmukaisuus, reiluus ja sosiaalinen hyväksyttävyyys ovat tärkeitä näkökulmia, kun arvioidaan sitä, miten ilmastotoimet vaikuttavat ihmisten arkielämään (Järvelä ym. 2020). Valtioiden tuottamiin päästöihin keskittyvän tarkastelun lisäksi kasvihuonekaasupäästöjä voidaan tarkastella kulutuksen ja tuotteiden elinkaarten näkökulmasta. Tällöin voidaan todeta, että noin 68 prosenttia Suomessa tapahtuvan kulutuksen kasvihuonekaasupäästöistä muodostuu kotitalouksien piirissä – liikenteen ja matkailun, asumisen, ruoan ja muiden palveluiden ja tavaroiden kulutuksen osa-alueilla (Salo & Nissinen 2017). Näissä toteutuvat arjen kulutusvalinnat voivat olla poliittisia valintoja tai tiedostamattomia päätöksiä. Olipa valintojen taustalla tietoinen pyrkimys vaikuttaa ilmastonmuutokseen tai ei, muodostavat yksilöt ympäristöpolitiikan kentälle kriittisen joukon, jonka valinnoilla on merkitystä.

Liikkumisessa ja liikenteessä arjen ympäristöpolitiikka saa monia ulottuvuuksia. Suomessa liikenne muodostaa viidesosan kaikista kasvihuonekaasupäästöistä, ja kansallinen tavoite on vähentää liikenteen päästöjä 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä (TEM 2017). Samaiseen vuoteen mennessä kävelyn ja pyöräilyn kulutapaosuudessa tavoitellaan 30 prosentin kasvua. Valtio ja kunnat ohjaavatkin kansalaisia voimakkaasti kestävä liikumisen pariin, jotta liikennesektorin päästövähennystavoitteet voitaisiin saavuttaa. Kestävä liikenteen ja liikkumisen edistäminen tarkoittaa ensi sijassa kävelyn ja pyöräilyn sekä joukkoliikenteen edistämistä ja henkilöautoilun hillitsemistä. Liikkumista pyritään muuttamaan kestäväksi liikkumisjärjestelmän tasolla. Tällöin vaikutuskeinoja ovat muun muassa liikenteen perusrakenteiden muutokset (esim. kävelykeskustojen, pyöräkaistojen ja raitiotien rakentaminen), liikkumisen palvelujen kehittäminen (esim. kaupunkipyörät,

sähköpotkulaudat ja liikkumisovellukset) sekä taloudelliset kannustimet ja sanktiot (esim. työsuhdepyörät tai parkki- ja ruuhkamaksut).

Ehkäpä suurimpana kysymyksenä kestävä liikunnan lisäämisessä ovat kuitenkin yksittäisten ihmisten tottumukset ja asenteet. Esimerkiksi yksityisautoiluun nojautuvia elämäntapoja on vaikea muuttaa, mikäli auto on liikkujalle vaivattomin, nopein ja edullisin tapa päästä työpaikalle, opintojen pariin tai palveluiden äärelle. Poliittinen muutos on mahdollinen vasta kun se on kuviteltavissa oleva todellisuus (Reid 2018). Vaikka ympäristöarvot ja ilmastonmuutos painaisivat vaakakupissa paljonkin, arjen asettamat reunaehdot ja sujuvuuden edellytys ajavat usein niiden edelle. Kestävien liikunnamuotojen täytyy olla houkuttelevia ja sujuvia, jotta ihmiset ovat valmiita muuttamaan tottumuksiaan. Edellä mainittujen rakenteellisten ja taloudelliseen ohjaukseen perustuvien keinojen lisäksi yksilöiden liikkumisvalintoihin pyritään vaikuttamaan pehmeämmillä ohjaukeinoilla, kuten markkinointikampanjoilla ja informaation lisäämisellä.

On huomattava, että kestävä liikunnamuodon, kuten kävelyn tai joukkoliikenteen valitseminen ei aina ole mahdollista. Suomi on laaja ja harvaan asuttu maa, ja alueelliset erot asumistiheydessä ja liikenneinfran ja palveluiden saatavuudessa ovat suuria. Suurimmissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla on usein helpompi tehdä kestäviä liikkumisvalintoja kuin maaseudulla ja taajamissa. Liikennejärjestelmän kokonaisvaltainen suunnittelu, kuten seudullinen raidesuunnittelu tai vähäpäästöisten autojen taloudellinen tuki, voi tuoda parempia kestävä liikunnan mahdollisuuksia myös haja-asutusalueiden asukkaiden arkeen. Alueellisen suunnittelun lisäksi paikalliset ratkaisut vaikuttavat voimakkaasti kestävien liikunnatapojen houkuttelevuuteen. Esimerkiksi kaupunkitilojen turvallisuuteen, viihtyisyyteen ja virikkeellisyyteen panostaminen ovat tärkeitä keinoja ja edellytyksiä kävelyn lisäämisessä (Gehl & Rogers 2010).

### 10.3 Kestävä kaupunki

Maailman väestöstä 55 prosenttia asuu kaupungeissa. Tämä tarkoittaa noin 4,2 miljardia ihmistä. Kaupungit jatkavat kasvuaan, ja ennusteen mukaan kaupungeissa asuvan väestön osuus kasvaa 68 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä (United Nations 2018). Kaupungit ja kaupunkiseudut ovatkin kestävyysmurroksen kannalta keskeisiä paikkoja ja toimijoita. Kestävyysmurroksella tarkoitamme yhteiskunnallisten ajattelu- ja toimintatapojen sekä järjestelmien muuttamista sellaisiksi, että ihmisten hyvinvointi, yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja ekologinen kestävyys toteutuvat. Kestävyysmurroksen sisältö ja siihen liittyvät yhteiskunnalliset valinnat ovat kuitenkin vahvasti poliittisia kysymyksiä. Sen vuoksi kestävyysmurroksen toteuttaminen edellyttää yhteiskunnallista ja poliittista keskustelua kestävydestä sekä siitä, miten sitä voidaan kaupungeissa toteuttaa. Esimerkiksi



kaupunkien joukkoliikennetarkaisut muotoillaan poliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa, joilla vaikutetaan sekä päästöihin että kaupunkirakenteen tiiviyteen.

Globaalisti tietointensiivinen talous sekä tutkimus, koulutus ja osaaminen keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin. Tulevaisuudessa Suomenkin väestönkasvun ennakoidaan keskittyvän muutamille kaupunkiseuduille. Kaupunkiseutujen kasvua ohjaavat globaalitalouden lisäksi kuitenkin myös kansallisen tason poliittiset päätökset. Esimerkiksi korkeakoulujen, valtion virastojen ja työpaikkojen sijainti on seurausta eri aikoina tehdyistä poliittisista valinnoista. Liiketoiminnan ja teollisuuden eri alojen tukeminen vaikuttaa myös osaltaan niiden sijoittumispäätöksiin. Tärkeä vetovoimatekijä tietointensiivisen talouden yrityksille ovat osaajat, ja kaupunkiseudut pyrkivätkin houkuttelemaan molempia luomalla viihtyisiä asuin- ja elinympäristöjä. Tämä edellyttää monenlaisten poliittisten valintojen tekemistä useilla eri aluetasoilla esimerkiksi kaavoituksessa, maapolitiikassa ja infrastruktuuripanostuksissa.

Englannin kielessä sanalle politiikka on useita eri termejä, joista tässä käsittelemme kahta: *politics* ja *policy* (Palonen 2003). *'Politics'* tarkoittaa poliittista keskustelua, kiistelyä sekä sen määrittelyä, mikä käsiteltävässä asiassa tai ilmiössä on yhteiskunnallisesti tärkeää. Tässä merkityksessä politiikalle on leimallista erimielisyyksien tunnistaminen sekä erilaisien näkemysten ilmaiseminen ja neuvotteleminen. *'Policy'* puolestaan viittaa toimintapolitiikkaan, eli niihin toimeenpanoon liittyviin käytäntöihin ja valintoihin, joilla pyritään valittuihin poliittisiin tavoitteisiin. Myös toimintapolitiikasta voi vallita erilaisia näkemyksiä, mutta sen ratkaisut muotoillaan usein sovittellen ja kompromisseina. Sekä *'politics'* että *'policy'* ovat läsnä kestävästä kaupungista käytävässä keskustelussa ja kaupunkikehitykseen liittyvissä valinnoissa. Esimerkiksi poliittinen keskustelu Tampereen kaupungin joukkoliikenteen järjestämisestä ja siitä, rakennetaanko raitiotie vai ei, jäsenyyden *politics* -käsitteen alle. Raitiotiepäätöksen jälkeiset valinnat reittien toteuttamisesta ja siihen liittyvistä hankinnoista kuuluvat sen sijaan *policy* -käsitteen mukaiseen toimintapolitiikkaan. Kestävyyden näkökulmasta kumpikin politiikan ulottuvuus on tärkeä. Päätös raitiotien rakentamisesta johtaa tiiviimpään kaupunkirakenteeseen kuin aiempi linja-autoliikenteeseen perustuva ratkaisu. Raitioliikenne pystyy kuljettamaan suurempia henkilömääriä, mutta ollakseen tehokasta se vaatii riittävää asukastiheyttä reittien varrelle.

Kaupungeissa käytetään suuri osa maailman luonnonvaroista, jotka kuitenkin tuotetaan pääosin kaupunkien ulkopuolella. Tässä yhteydessä puhutaan planetaarisesta urbanisatiosta (Brenner & Schmidt 2015), kun kaupunkien vaikutuksia ei enää voida tarkastella millään maantieteellisesti selvästi rajatulla alueella. Kaupunkien ja kaupunkilaisten ympäristövaikutukset eivät toisoin sanoen ole sidoksissa yhteen paikkaan, vaan vaikutukset näkyvät globaalisti, myös kansalliset rajat ylittäen. Viime aikoina on alettu puhua urbaanista metabolismista eli kaupunkien aineenvaihdunnasta (Hajer & Dassen 2014). Tällä tarkoitetaan kaupungin läpi kulkevia energia-, luonnonvara- ja raaka-ainevirtoja, joiden

tuottamisen, kuljetuksen ja jätteenkäsittelyn ympäristövaikutukset tapahtuvat pääosin kaupunkien ulkopuolella (Kennedy ym. 2011). Kaupunkiin kuljetetaan esimerkiksi ruokaa, juomavettä, tavaroita ja muita kulutushyödykkeitä, hiekkaa ja soraa rakentamiseen sekä polttoaineita sähkön ja lämmön tuottamiseen. Näiden kuluttaminen kaupungissa tuottaa puolestaan jätettä ja ylijäämää (esim. jätevettä, jätemaata, bio- ja muovijätettä, elektrooniikkaromua, ongelmajätettä ja ylijäämälämpöä). Kaupungin aineenvaihdunnan tuotoksia voidaan pyrkiä ennaltaehkäisemään, hyödyntämään ja kierrättämään eri tavoin. Esimerkiksi viemäriveden ylijäämälämpöä voidaan ottaa talteen ja hyödyntää rakennusten lämmityksessä. Kulutushyödykkeiden käyttöiän pidentäminen korjaamalla ja ylijäämäruoan myyminen halvemmalla vähentävät jätteen määrää. Tärkeintä olisi kuitenkin vähentää näiden virtojen kokonaismäärää kulutuskäytäntöjämme muuttamalla, ja kaupungit ovat tässä muutoksessa solmukohtia. Kestävyysmurroksen näkökulmasta aiempi, viime vuosisadalla syntynyt fossiilisten polttoaineiden käyttöön perustuva kaupungin idea pitää muuttaa hiilineutraaliksi (Hajer & Versteeg 2019).

Kestävän kaupunkikehityksen kentällä on kehitetty uusia käsitteitä, joiden avulla voidaan keskustella luonnon sovittamisesta kaupunkirakenteeseen. Puhutaan esimerkiksi vihreästä infrastruktuurista erotuksena harmaaseen infrastruktuuriin (kuten esimerkiksi teihin, rakennuksiin ja viemäreihin). Vihreän infrastruktuurin käsitteen tarkoitus on lisätä ymmärrystä siitä, että ei-inhimillistä luontoa ei tule nähdä vain alustana, jonka päälle perinteinen kaupunkien infrastruktuuri ja rakennukset sijoitetaan, vaan ei-inhimillinen luonto on olennainen osa kaupunkien rakennetta.

Kaupungit ovatkin tiiviitä ihmisten asutuskeskittymiä mutta myös luonnon monimuotoisuuden eli elonkirjon ylläpitäjiä. Kaupunkiluonto virkistää ja elvyttää ihmisasukkaita, ja kaupungit ovat lisäksi luonnonsuojelun ja -hoitamisen paikkoja. Toisaalta kaupunkien tiivistäminen syrjäyttää usein keskustaajamassa sijaitsevia viheralueita, ja kaupunkien laajeneminen ulospäin syö tilaa viljelysmaailta ja metsiltä. Monimuotoista luontoa voi kuitenkin lisätä kaupunkitilaan monin eri tavoin – sekä aktiivisesti kehittämällä ja hoitamalla että antamalla luonnon kasvaa ja vallata tilaa (laatikko 5). Pihoihin, puistoihin ja kaupunkimetsiin voidaan jättää esimerkiksi lahopuita, rakentaa hyönteishotelleja sekä linnunpönttöjä ja tienvarsista voidaan muokata niittyjä. Monimuotoisuuden lisääminen edellyttää kaupunkitilan tunnustamista monilajiseksi, ei vain ihmisen muovaamaksi ja asuttamaksi paikaksi. Toisaalta erilaisten kaupunkiasukkien, kuten esimerkiksi kaupunkirottien, lemmikkikoirien, valkoposkihanhien, nokkosten tai hyttysten kanssa eläminen ei ole aina miellyttävää eikä helppoa vaan vaatii erilaisilta kaupunkitoimijoilta tietoa ja taitoa toimia vuorovaikutteisesti yhdessä muun luonnon kanssa.

### **Laatikko 5. Luonnon monimuotoisuuden tavoitteellinen kehittäminen**

Hyvä esimerkki luonnon monimuotoisuuden tavoitteellisesta kehittämisestä on Vuosaarenhuippu Helsingissä. Entiselle kaatopaikka-alueelle on maantäytöllä ja maise-moinnilla luotu poikkeuksellisen rikas ympäristö eri kasvi- ja eliölajeille. Noin 60 hehtaarin kokoinen alue on rakentunut miljoonista kuutioista kaupunkirakentamisesta yli jäänyttä maa-ainesta. Alueelle on tuotu puhtaita aineksia muualta ja niiden päälle lisätty tarkoin valittuja pintamaakerroksia erilaisten kasvillisuustyyppien luomiseksi. Vuosaarenhuipulla on muun muassa tervaleppä-saarnilehto, saniaislehto, herukka-lehto ja niittyä. Lisäksi alueella viihtyvät kymmenet eri lintulajit, perhoset, hyönteiset ja matelijat. Pesimälinnusto alueella on hyvin monipuolinen, ja Helsingissä vähemmän yleisiä, avomaiden lajeja esiintyy runsaasti. Uhanalaisista lintulajeista alueella viihtyy muun muassa ruisrääkkä, kivitasku ja kirjokerttu. Vuosaarenhuippu on myös kaupunkilaisille avoin virkistysalue, jonka virallisia avajaisia vietetään kesällä 2021.

Kestävyysmurroksen näkökulmasta meidän täytyy rakentaa uudelleen suhteemme luontoon, luonnonvarojen käyttöön, kulutukseen, kaupunkirakenteeseen ja teknologisiin ratkaisuihin. Kestävyysmurros kaupungeissa tarkoittaa muun muassa kestävää tiivistämistä, viheralueiden ja elonkirjon turvaamista, asumisen, palveluiden ja työpaikkojen monitoimintoisuuden mahdollistamista sekä erilaisten resurssien jakamista ja yhteiskäyttöä. Parhaimmillaan kaupunkiympäristö mahdollistaa tilojen, toimintojen, kulkuvälineiden ja esineiden jakamisen, jolloin näitä resursseja voidaan käyttää tehokkaasti ja joustavasti. Digitaalisen alustat vahvistavat tätä kehitystä. Vaikka olemme vasta jakamistalouden alkuvaiheessa, lupaavia kokeiluja on jo tehty. Esimerkiksi kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä täydentävät yhteiskäyttöautot vähentävät tarvetta omistaa oma auto ja painetta rakentaa parkkipaikkoja sekä lisäävät vähäpäästöisten autojen suhteellista osuutta kaupunkiliikenteessä (DAC 2019). Niiden yleistyminen kuitenkin edellyttää lisätiedon ja kannustuksen tarjoamista asukkaille, palvelun käytön tekemistä helpoksi (mm. autojen määrän, sijainnin ja sujuvan vuokrauksen suhteen) ja yhteiskäyttöautoilun edistämistä kaupunkisuunnittelussa.

Kaupunkikehittämisessä peräänkuulutetaan rohkeita kokeiluja ja uudenlaisia lähestymistapoja. Kokeilut, kansalaisia osallistavat living labit ja esimerkiksi erilaiset mobiilisovellukset ovat näkyvästi läsnä urbaanin asumisen, liikkumisen ja arjen suunnittelussa. Niiden avulla voidaan kehittää sosiaalisesti kestävää ja asukkaille viihtyisää kaupunkiympäristöä. Kaupunkilaisten elämä ja kokema arki on saanut yhä enemmän painoarvoa kaupunkisuunnittelussa ja kaupunkitutkimuksessa (Kuusisto-Arponen & Laine 2015). Konseptina yhteiskehittäminen on levinnyt markkinatalouden toimijoilta ja suuryrityksiltä julkisen sektorin toimintamalliksi, jossa asukkaan tai asiakkaan osallistuminen toiminnan ja tuotteen kehittämiseen johtaa todennäköisemmin kaikkia osapuolia miellyttävään lopputulokseen. Yhteiskehittämisen ilosanomalla on kuitenkin varjopuolensa, sillä kaikilla kaupunkilaisilla ei ole yhtäläisiä valmiuksia lähteä mukaan ideoimaan ja kehittämään omaa

asuinympäristöään (Häkli ym. 2020). Nämä ryhmät ovat monesti niitä, joilla saattaa olla erilaisia tarpeita toimivan kaupunkiympäristön, tarjolla olevien palveluiden ja kaupungissa liikkumisen suhteen. Esimerkiksi työelämän ulkopuolella olevat nuoret voivat kaivata matalan kynnyksen työpaikkoja ja harrastetiloja, kun taas esteetöntä kaupunkiympäristöä tarvitsevat erityisesti eläkeläiset ja lapsiperheet. Nämä väestöryhmät eivät välttämättä ole ensimmäisinä mukana, kun uudenlaisia suoran osallistumisen muotoja kehitetään. Suora osallistuminen yhteiskehittämisen keinoin onkin hyvä lisä, mutta ei korvaa muita yhteiskunnallisen osallistumisen muotoja, kuten esimerkiksi mielipiteen esittämistä kaavaehdotuksesta tai äänestämistä vaaleissa.

## 10.4 Lopuksi

Olemme tässä artikkelissa tarkastelleet kestävään kehitykseen liittyvää politiikkaa, rakenteita ja toimintaa ilmastonmuutokseen ja kaupungistumiseen liittyvien esimerkkien kautta. Kestävyysmurroksen käsitteen avulla olemme korostaneet vaadittavien yhteiskunnallisten muutosten suurta mittakaavaa ja monimutkaisuutta. Kestävän kehityksen kaltaiset vaikeasti ratkaistavat 'ilkeät ongelmat' (wicked problems) kyseenalaistavat edustuksellisuuteen ja asiantuntijuuteen nojaavien hallintoinstituutioiden aseman yhteiskunnallisesti tärkeiden kysymysten yksinomaisina hoitajina ja poliittisten päätösten ainoina toimeenpanijoina (Pryshlakivsky & Searcy 2013). Hallinnan kompetenssi toki edellyttää asiantuntijatietoa, mutta se vaatii yhä enemmän myös näkemysten vaihtoa eri toimijatahojen, kuten kansalaisryhmien, viranhaltijoiden, tutkijoiden ja yritysten kesken (Häikiö & Leino 2014).

Siirtymä selvärajaisena näyttäytyvästä hallinnosta hajautuneisiin hallintakäytäntöihin onkin laajentanut politiikan toimeenpanoon osallistuvien joukkoa ja täten muuttanut hallinnon, politiikan ja kansalaisten välistä suhdetta sekä toimijaroolien jakoa (Häikiö & Leino 2014). Samansuuntainen muutos koskee kansainvälistä politiikkaa: se koostuu monista valtakeskuksista ja niiden välisistä riippuvuuksista eri areenoilla, ja talouden korporaatiot ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat enenevästi päätöksentekoon. Juuri tästä syystä ympäristöpolitiikka ja aluetiede eivät keskity tarkastelemaan yksinomaan hallintoinstituutioita, kuten esimerkiksi eri ministeriöiden toimintaa, vaan lähestyvät kestävyysmurroksen kysymyksiä laajemmin.

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen käsittelemät ongelmat ovat tyypillisesti luonteeltaan äkillisiä, uudenlaisia ja vakiintumattomia. Poliitiikan tutkija Maarten Hajer (2003) on käyttänyt käsitettä institutionaalinen epäselvyys viitatessaan tilanteeseen, jossa erilaiset näkökulmat, vastakkaiset käsitykset ja kiistat luotettavasta tiedosta tekevät toimintaa ohjaavista säännöistä ja menettelytavoista epäselviä. Vuonna 2020 jyllännyt globaali koro-

nakriisi sekä siihen liittyneet maittain ja alueittain vaihdelleet erilaiset toimintatavat, rajoitteet ja käytännöt ovat hyvä esimerkki institutionaalisesta epäselvyydestä maailmanlaajuisen pandemian yhteydessä.

Suurten ja monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen edellyttää systeemistä kestävyysmurrosta, jonka toteutuminen puolestaan vaatii vahvaa ja kaikkialle ulottuvaa muutosajattelua. Esimerkiksi ilmastopolitiikassa ei riitä ongelmaan sopeutuminen, vaan on ymmärrettävä ilmastonmuutoksen välttämättömät kytkennät talouteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen, ja pyrittävä kasvihuonekaasupäästöjen kattavaan ja radikaaliin vähentämiseen. Tästä syystä kestävä kehitys edellyttää kykyä irrottautua tämän hetken itsestäänselvyksistä ja kuvitella vaihtoehtoisia tulevaisuuksia. Olemme Star Trek -sitaatin tavoin rohkeutta vaativalla matkalla kohti tuntematonta: ”where no man has gone before” (Day 2005).

Toivottu tulevaisuus vaatii tuekseen vision, jota tavoitella. Hajer ja Versteeg (2019) kutsuvat visiotyötä tulevaisuuden tekniikoiksi. Houkuttava ja käsinkosketeltava visio autoiluun perustuvasta kaupungista esiteltiin vuoden 1939 New Yorkin maailmannäyttelyssä, ja se ohjasi kaupunkikehitystä vuosikymmenten ajan. Juuri nyt meidän olisi kyettävä yhdessä kuvittelemaan visio tulevaisuuden kestävästä yhteiskunnasta ja kaupungeista. Yusoffin ja Gabrysin (2011, 529) sanoin vaikuttavinta kuvittelussa on ”sen kyky ylittää miten asiat ovat, miten voisi olla toisin”. Tieteen tehtävänä on avartaa näkemystä tavoiteltavasta tulevaisuudesta ja olla mukana tuottamassa kestävyysmurroksen vaatimia ratkaisuja.

## Lähteet

Benson, D. & Jordan, A. (2017). Environmental Governance. In *International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology*. Eds. Richardson, D., Casteel, N., Goodchild, M. F. & Kobayashi, W., Liu, W. & Marston R. A.

Brenner, N. & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City* 19:2-3, 151-182.

DAC (2019). Yhteiskäyttöautopalvelujen kestävä toteuttaminen kaupungeissa. Poliittikasuositus 8/2019. [http://www.agilecities.fi/wp-content/uploads/2019/09/YKA\\_politiikkasuositus\\_FINAL.pdf](http://www.agilecities.fi/wp-content/uploads/2019/09/YKA_politiikkasuositus_FINAL.pdf)

Day, D. A. (2005). Boldly going: Star Trek and spaceflight. Saatavilla osoitteesta: <https://www.thespacereview.com/article/506/1> (17.3.2021)

Gehl, J. & Rogers, L. R. (2010). *Cities for People*. Washington: Island Press.

Grundmann, R. (2006). Ozone and Climate: Scientific Consensus and Leadership. *Science, Technology, & Human Values* 31, 73-101.

Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36, 175–195.

Hajer, M. & Dassen, T. (2014). *Smart Cities: Visualizing the Challenge for 21st Century Urbanism*. Naio10 publishers/PBL Publishers.

Hajer, M. & Versteeg, W. (2019). Imagining the post-fossil city: why is it so difficult to think of new possible worlds? *Territory, Politics, Governance*, 7:2, 122-134.

Häkli, J., Kallio, K. P. & Ruokolainen, O. (2020). A missing citizen? Issue-based citizenship in city-regional planning. *International Journal of Urban and Regional Research* 44:5, 876-893.

IPCC (2018). Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Saatavilla osoitteesta <https://www.ipcc.ch/sr15/>. (17.3.2021)

Järvelä, M., Kortetmäki, T., Huttunen, S., Turunen, A. & Tossavainen, S. (2020). Ilmasto-toimien sosiaalinen hyväksyttävyyys. Suomen ilmastopaneeli, raportti 1/2020.

Kennedy, C., Pincetl, S. & Bunje, P. (2011). The study of urban metabolism and its applications to urban planning and design. *Environmental pollution* 159:8-9, 1965-1973.

Kuusisto-Arponen, A. K. & Laine M. (2015). Leikkien ajateltu, piirtäen tehty – Esikoulu-laiset leikkipuistoa suunnittelemassa. Teoksessa *Visuaaliset menetelmät lapsuuden- ja nuorisotutkimuksessa* toim. Mustola, M., Mykkänen, J., Böök, M. L. & Kärjä, A.-V., 93–104. Nuorisotutkimusverkosto & Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 170.

Leichenko, R. & O'Brien, K. (2019). *Climate and Society. Transforming the Future*. Polity Press: Cambridge.

Palonen, K. (2003). Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives* 28:2, 171-186.

Piispa, M. & Myllyniemi, S. (2019). Nuoret ja ilmastonmuutos. Tiedot, huoli ja toiminta Nuorisobarometriä valossa. *Yhteiskuntapolitiikka* 84:1, 61–69.

Pryshlakivsky, J. & Searcy, C. (2013). *Sustainable development as a wicked problem. In Managing and engineering in complex situations*. Springer: Dordrecht.

Rigaud, K. K., de Sherbinin, A., Jones, B, Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, J., Adamo, S, McCusker, B., Heuser, S. & Midgley, A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank, Washington. Saatavilla osoitteesta: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461> License: CC BY 3.0 IGO. (17.3.2021)

Salo, M. & Nissinen, A. (2017) *Consumption choices to decrease personal carbon footprints of Finns*. Reports of the Finnish Environment Institute 30/2017. Helsinki: SYKE.

TEM (2017). Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

UNHCR. Convention relating to the status of refugees. Signed at Geneva, on 28 July 1951. Saatavilla osoitteesta: <https://www.unhcr.org/5d9ed32b4>. (17.3.2021)

United Nations (2018). *Revision of World urbanization prospects*. New York: United Nations.

Yusoff, K. & Gabrys, J. (2011). Climate change and the imagination. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 2:4, 516-534.

## 11 LOPUKSI: HALLINTOTIETEELLISEN TUTKIMUKSEN JA OSAAMISEN TULEVAISUUDENNÄKYMÄ

*Sanna Tuurnas, Anni Jäntti, Niina Mäntylä & Helka Kalliomäki*

Hallintotieteellisen tutkimuksen teemat ovat aina kytköksissä aikaansa. Myös opetus ja osaaminen elävät ajassa. Tätä kirjoittaessa julkisen hallinnon ja hallinnan tutkimuksen ja opetuksen kysymykset kytkeytyvät laajalti monimutkaisten yhteiskunnallisten murrosten tarkasteluun, joista esimerkkeinä on tässä teoksessa nostettu esiin muun muassa kestävään kehitykseen, digitalisaatioon sekä hyvinvoinnin johtamiseen ja osallisuuteen liittyviä teemoja.

Yleisesti hallintotieteellinen tutkimus ja siten myös opetus ovat linkittyneet erilaisiin hallinnon uudistamisen strategioihin ja trendeihin. Niin sanotun perinteisen hierarkkiseen hallintaan perustuvan julkishallinnon (Public Administration, PA) ideat ovat tehneet tilaa uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) managerialistisille opeille ja edelleen verkostomaista hallintaa korostavalle uudelle julkiselle hallinnalle (New Public Governance, NPG). Siirtymä ei kuitenkaan ole selkeä tai yksiselitteinen, vaan nämä erilaiset lähtökohdat julkisen hallinnon johtamiselle limittyvät ja ovat läsnä yhtäaikaaisesti julkisten organisaatioiden toiminnassa. Julkishallinnon johtajan ja asiantuntijan osaamisen näkökulmasta olennaista onkin tunnistaa, ymmärtää ja yhteensovittaa näitä erilaisia hallinnan tapoja käytännön työssä.

Tulevaisuuden hallinnon ydinstrategiaksi on lisäksi ollut tarjolla esimerkiksi julkisen arvon johtamiseen ja hallintaan liittyviä käsitteitä. Myös digitalisaation voidaan nähdä korostuvan tulevaisuuden julkisen hallinnon ja johtamisen tutkimuksessa<sup>7</sup>. Yleisesti uuden hallinnan teemat, kuten verkostot, kumppanuudet sekä asukkaiden osallistuminen julkisen hallinnon päätöksentekoon, toimintaan ja kehittämiseen ovat olleet erityisesti viimeisen vuosikymmenen ajan hallinnon tutkimuksen ydinteemoja. Nämä teemat eivät varmasti tulevaisuudessakaan tule häviämään tutkimuksesta, sillä tarve vuorovaikutukselle ja yhdessä tekemiselle erilaisissa julkisissa organisaatioissa ei ole häviämässä, vaan pikemminkin kasvamassa. Julkishallinnossa on myös vielä paljon opittavaa kumppanuuteen ja verkostomaiseen työskentelyyn liittyvistä reunaehdoista, kuten tilivelvollisuudesta, legitimitetistä ja erilaisista institutionaalisista logiikoista ja niiden yhteen sovittamisesta. Tarve hyvän hallinnon periaatteille, kuten tasapuolisuudelle ja neutraaliudelle, eli sitoutumattomuudelle, on vaateena myös verkostomaisesti toimivalle hallinnolle.

Julkishallinnon käytännön johtamisessa ja kehittämisessä sekä tutkimuksessa korostuu jo nyt aiempaa vahvemmin tarve ylittää hallinnonalojen ja eri sektoreiden välisiä siiloja. Niin

---

<sup>7</sup> Greve, Carsten (2015). Ideas in public management reform for the 2010s: Digitalization, value creation and involvement, *Public Organization Review*, 15(1): 49–65.



valtion kuin kuntien toiminnassa ja johtamisessa pyritään parempaan kokonaisuudenhallintaan. Tämä kehityssuunta vahvistuu myös jatkossa. Vuorovaikutteisuus onkin tulevaisuuden johtamis- ja asiantuntijatyön ytimessä, mikä edellyttää julkishallinnon johtajilta ja viranhaltijoilta uudenlaisia kompetensseja ja toimijuutta. Asukkaiden, yhteisöjen ja yritysten kanssa kumppaneina toimiessa julkisen hallinnon edustajien on ymmärrettävä erilaisia toiminnan logiikoita sekä tausta-agendoja, ja tasapainoiltava erilaisten toiveiden ja intressien ristipaineessa. Vuorovaikutukseen ja erilaisten sidosryhmien kohtaamiseen liittyvät taidot voivat tulevaisuudessa olla myös rekrytoinneissa valtti, jopa vaatimus julkisissa asiantuntija- ja johtotehtävissä. Lisäksi vuorovaikutteisuutta on osattava soveltaa erilaisissa ympäristöissä. Kuten koronavuodet 2020-2021 ovat opettaneet, monet julkishallinnon asiantuntijat ja johtajat ovat joutuneet, tai saaneet mahdollisuuden, luoda uudenlaista vuorovaikutusta digitaalisesti henkilöstön sekä asukkaiden ja erilaisten sidosryhmien kanssa. Tekoäly tuo myös jatkuvasti uusia mahdollisuuksia digitaalisen vuorovaikutuksen kentälle, mihin liittyvät kysymykset ovat myös enenevässä määrin hallintotieteellisen tutkimuksen kohteena.

Lisäksi hallinnon tutkijoille ja ammattilaisille on tarjolla yhä enemmän erilaisia ajankohdattaisia, osittain myös politiikan kentältä kumpuavia käsitteitä, joiden kautta tarkastella julkisen hallinnon maailmaa. Tulevaisuuden trendikäsitteitä on mahdotonta ennustaa, mutta esimerkiksi viime vuosina suosituiksi nousseet *resilienssi*, *ihmis- ja ilmiölähtöisyys (julkisissa palveluissa ja hallinnossa)*, *kompleksisuus*, *yhteiskehittäminen sekä (julkisen) arvon luominen* ovat epäilemättä myös lähitulevaisuudessa keskeisiä teemoja julkisen hallinnon tutkijoiden ja kehittäjien keskuudessa yritettäessä käsitteellistää ja ymmärtää yhteiskuntien toimintaa ja muutosta.

Nämä teemat ovat keskeisesti läsnä myös tämän teoksen artikkeleissa, mihin kirjoittajat tarjoavat myös kriittisiä näkökulmia. Kriittisyys ennalta tarjottuja totuuksia ja malleja kohtaan onkin julkisen hallinnon tutkijoiden ja asiantuntijoiden nykyisyyden ja tulevaisuuden ydin: tehtävänä on haastaa, ja sitä kautta edistää ymmärrystä siitä, millainen on hyvä, toimiva, tehokas ja demokraattinen julkinen hallinto. Käsillä oleva Tampereen ja Vaasan yliopistojen yhteinen valintakoeteos tarjoaa kurkistusikkunan hallintotieteellisen tutkimuksen ja opetuksen nykytilaan ja tulevaisuuteen, ja siihen näkökulmien kirjoon jota hallintotieteiden tutkijat ja eri opintosuunnat edustavat. Toivomme sen innostavan mahdollisimman monen lukijan hallintotieteellisten kysymysten äärelle.