

GOVERNANCE IV

Hallintaa ja yhteistyötä



Hallintotieteiden valintakoeteos 2019

Vaasan yliopisto ja Tampereen yliopisto

Toimittaneet

Kirsi Lehto, Niina Mäntylä ja Ilari Karppi

Sekä työryhmä

*Tanja Helle, Kaisa Immonen, Helena Leino, Niklas Lundström,
Aino Nordling, Elina Pekkarinen ja Paula Rossi*

Governance IV – Hallintaa ja yhteistyötä

Hallintotieteiden valintakoeteos 2019: Vaasan yliopisto ja Tampereen yliopisto

Toim. Kirsi Lehto, Niina Mäntylä ja Ilari Karppi

Taitto Laura Perttola

Copyright © 2019 Vaasan yliopisto, Tampereen yliopisto, kirjoittajat
ISBN 978-952-476-842-9

Kannen kuva: Ambrogio Lorenzetti: The Effects of Good Government [Public domain] via [Wikimedia Commons](#)

URN:ISBN:978-952-476-842-9

Julkaisija Vaasan yliopisto, Johtamisen yksikkö
Vaasa 2019

SISÄLLYSLUETTELO

Hallintotieteet Vaasan ja Tampereen yliopistoissa	1
<i>Kirsi Lehto & Ilari Karppi</i>	
Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun tulevat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta?..	7
<i>Esa Hyyryläinen, Kirsi Lehto & Elias Pekkola</i>	
Julkisen hallintotoiminnan oikeudelliset erityispiirteet	19
<i>Ilpo Luoto, Niina Mäntylä, Laura Perttola & Kristian Siikavirta</i>	
Suomalaisen ihmisoikeusarkkitehtuurin ja ihmisoikeuskulttuurin nykytila ja tulevaisuus	35
<i>Jukka Viljanen & Heta Heiskanen</i>	
Talouden hallinta ja johtaminen julkisessa toiminnassa	51
<i>Jarmo Vakkuri, Lasse Oulasvirta, Jan-Erik Johanson, Pentti Meklin, Lotta-Maria Sinervo, Tuija Rajala & Jaakko Rönkkö</i>	
Aluekehittämisajattelun muutos ja peruskäsitteet	65
<i>Markku Sotarauta</i>	
Paikkaperustaisen aluekehittämisen neljä kulmakiveä	78
<i>Ilkka Luoto & Seija Virkkala</i>	
Ympäristöpolitiikka ja aluetiede – oivaltavaa ongelmanratkaisua	90
<i>Jouni Häkli, Yrjö Haila, Tanja Helle, Ari Jokinen, Pekka Jokinen, Markus Laine, Helena Leino & Nina Tynkkynen</i>	
Kompleksisuuden johtaminen	103
<i>Juha Lindell, Seija Ollila & Pirkko Vartiainen</i>	

KIRJOITTAJAT

<i>Yrjö Haila</i>	FT, ympäristöpolitiikan professori emeritus
<i>Heta Heiskanen</i>	HT, VTM, tutkijatohtori
<i>Tanja Helle</i>	YTM, yliopisto-opettaja
<i>Esa Hyyryläinen</i>	HTT, julkisjohtamisen professori
<i>Jouni Häkli</i>	HT, aluetieteen professori
<i>Jan-Erik Johanson</i>	VTT, hallintotieteen professori
<i>Ari Jokinen</i>	HT, dosentti, yliopistotutkija
<i>Pekka Jokinen</i>	VTT, ympäristöpolitiikan professori
<i>Ilari Karppi</i>	HT, dosentti, aluetieteen yliopistonlehtori
<i>Markus Laine</i>	HT, yliopistonlehtori
<i>Kirsi Lehto</i>	HTT, dosentti, julkisjohtamisen yliopistonlehtori
<i>Helena Leino</i>	HT, dosentti, ympäristöpolitiikan yliopistonlehtori
<i>Juha Lindell</i>	HTT, sosiaali- ja terveyshallintotieteen yliopistonlehtori
<i>Ilkka Luoto</i>	FT, aluetieteen yliopistonlehtori
<i>Ilpo Luoto</i>	OTL, julkisoikeuden yliopisto-opettaja
<i>Pentti Meklin</i>	HT, kunnallistalouden professori emeritus
<i>Niina Mäntylä</i>	HTT, OTM, julkisoikeuden yliopistonlehtori
<i>Seija Ollila</i>	HTT, dosentti, sosiaali- ja terveyshallintotieteen yliopistonlehtori
<i>Lasse Oulasvirta</i>	HT, finanss hallinnon ja julkisyhteisöjen laskentatoimen professori
<i>Elias Pekkola</i>	HT, professori, hallintotiede
<i>Laura Perttola</i>	HTM, FM, julkisoikeuden tohtorikoulutettava
<i>Tuija Rajala</i>	HT, kunnallistalouden emerita
<i>Jaakko Rönkkö</i>	HM, julkisen talousjohtamisen yliopisto-opettaja
<i>Kristian Siikavirta</i>	OTT, VT, julkisoikeuden yliopistonlehtori
<i>Lotta-Maria Sinervo</i>	HT, julkisen talousjohtamisen yliopistonlehtori
<i>Markku Sotarauta</i>	HT, aluetieteen professori
<i>Nina Tynkkynen</i>	HT, dosentti, apulaisprofessori, Åbo Akademi
<i>Jarmo Vakkuri</i>	HT, kunnallistalouden professori
<i>Pirkko Vartiainen</i>	HTT, sosiaali- ja terveyshallintotieteen professori
<i>Jukka Viljanen</i>	HT, julkisoikeuden professori (ma.)
<i>Seija Virkkala</i>	HTT, aluetieteen professori

Hallintotieteet Vaasan ja Tampereen yliopistoissa

Kirsi Lehto & Ilari Karppi

Tämän valintakoeteoksen myötä toteutetaan jo toistamiseen konkreettista opiskelijavalintaa koskevaa yhteistyötä kahden suomalaisen hallintotieteiden opetusta tarjoavan yliopiston kesken. Yhdellä ja samalla valintakokeella voi hakeutua tutkinto-opiskelijaksi Vaasan yliopiston tai Tampereen hallintotieteiden opintoihin. Nyt tehtävä valintakoe yhteistyö on osa pyrkimystä virtaviivaistaa ja osaltaan nopeuttaa tulevien opiskelijoiden hakeutumista yliopisto-opintoihinsa. Hallintotieteet ovat soveltavia yhteiskuntatieteitä. Niiden piirissä tarkastellaan yhteiskunnassa ja sen eri verkostoissa toteutuvaa suunnittelua, päätöksentekoa ja johtamista prosesseina, joiden taustalla on yhteiskuntaa koskeva tieto ja jotka muuttavat yhteiskuntaa eri tavoin. Tässä kokoomateoksessa Vaasan ja Tampereen yliopistojen hallintotieteilijät tarkastelevat hallintotieteiden monitahoista kenttää ja sillä käytäviä ajankohtaisia keskustelujujuja. Aluksi Vaasan ja Tampereen hallintotieteet esittäytyvät ja jäsentävät 2010-luvun hallintotieteille ominaisia tutkimusteemoja. Seuraavaksi luodaan lyhyt katsaus teokseen koottuihin artikkeleihin. Lopuksi muistutetaan, mistä tieteellisissä puheenvuoroissa – tämä teos mukaan lukien – aina on pohjimmiltaan kysymys ja kuinka nämä puheenvuorot olisi tästä johtuen ymmärrettävä.

Hallintotieteet Vaasassa

Hallintotieteellinen koulutus käynnistyi Vaasan yliopistossa 1980-luvun alussa. Ensimmäiset 25 hallintotieteilijää aloittivat opintonsa syksyllä 1983. Nykyisin hallintotieteiden kandidaattiohjelmaan otetaan vuosittain 75 uutta opiskelijaa. Vaasan hallintotieteiden opintosuuntia ovat aluetiede, julkisjohtaminen, julkisoikeus sekä sosiaali- ja terveyshallintotiede. Hallintotieteet kuuluvat Johtamisen yksikköön Vaasan yliopistossa.

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 tärkeitä julkisjohtamisen tutkimus- ja opetussisältöjä. Perinteisestä julkisesta hallinnosta ja hierarkkisesta organisaatioelämästä säilyy ymmärrys jatkossakin, mutta yhä enemmän on tiedostettava ja vastattava modernin muutosjohtamisen sekä uudistuvan työn johtamisen haasteisiin. Hallintotieteissä ollaan yhä enemmän

kiinnostuneita myös kansalaisten roolista julkisten palveluiden kehittämisessä ja eri toimijoiden välisessä vuoropuhelussa. Deliberatiivinen, keskusteleva hyvinvointipolitiikka ja demokratiaainnovaatiot ovat vaasalaisten hallintotieteilijöiden tutkimuksen ja opetuksen painopisteitä, erityisesti sosiaali- ja terveyshallintotieteessä. Tämän päivän hallintotieteilijä näkee, että isot organisaatiomuutokset ovat vieneet julkisen hallinnon toimijat pirullisten ongelmien ja kompleksisuuden äärelle. Hallintotieteissä tehdään rohkeita avauksia. Maaseudun valokuituosuuskunnat, digitalisaatio ja paikkaseksikkyyt ovat esimerkkejä hankkeista, joissa tehdään yhteistyötä eri oppiaineiden välillä.

Innovaatiotoiminta ja digitaalinen talous sekä energia ja kestävä kehitys ovat ilmiöitä ja avainsanoja, jotka ohjaavat Vaasan yliopiston tieteen tekemistä jatkossa yhä voimakkaammin. Ne profiloivat yliopiston avoimia tutkimusaloja, joissa tehdään yhteistyötä toisten korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, yritysten ja julkisen sektorin kanssa. Hallintotieteissä nämä tutkimusteemat kytkeytyvät esimerkiksi innovaatiojohtamiseen, julkisten palvelujen digitalisaatioon ja valvontaan sekä datatalouden kehittämiseen ja sääntelyyn. Julkisen toiminnan muutosten myötä tarvitaan myös johtamisen etiikan ja arvojen tutkimusta.

Näistä teemoista muodostuu tulevaisuuden hallintotieteilijän keskeisiä osaamisalueita. Vaasan yliopistosta valmistuva hallintotieteilijä ymmärtää paitsi johtajuuden ja laillisuusperiaatteen merkityksen, myös asiakasnäkökulman ja alueellisen kehittämisen tärkeyden.

Millaisia kokemuksia hallintotieteiden opiskelusta Vaasan yliopistossa? Seuraavassa poimintoja opiskelijapalautteesta¹. Oman opintosuunnan tai fuksivuoden kursseilla onnistuttiin mm. seuraavissa asioissa: monipuolisuus, verkko-opintojen tarjonta, joustavuus, fuksivuonna tutustuminen kaikkiin opintosuuntiin, monipuoliset katsantokannat, uudet opetusmenetelmät sekä henkilökunnan ammattitaito ja saavutettavuus. Opiskelijat antoivat kiitosta myös siitä, että henkilökuntaa on helppo lähestyä asiassa kuin asiassa. 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”*.

Uraseurannan (Aarresaari 2016) 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 tietoja ja taitoja. Suurin osa valmistuneista sijoittuu kuntien ja valtionhallinnon eri tehtäviin. Lisäksi yritykset ja kolmas sektori työllistävät hallintotieteilijöitä. Suunnittelu-, kehitys- ja hallintotehtävät ovat tyypillisimpiä hallintotieteilijöiden toimenkuvia. Seuraavaksi eniten meiltä valmistuneita on konsultointi-, koulutustehtävissä sekä erilaisissa johto- ja esimiestehtävissä.

¹ Lähde: Hallinnoijat ry:n syksyn 2018 palautekyselyn tulokset

Hallintotieteet Tampereella

Hallintotieteet ovat osa johtamisen ja talouden tiedekuntaa, joka aloitti toimintansa vuoden 2019 alussa Tampereen yliopiston yhdistyessä Tampereen teknillisen yliopiston kanssa ja muodostaessa yhdessä Tampereen ammattikorkeakoulun kanssa uuden korkeakouluyhteisön. Tampereen yliopiston edeltäjässä, Yhteiskunnallisessa korkeakoulussa, hallintotieteiden opetus käynnistyi vuonna 1965. Vuosittain 132 uutta hallintotieteiden opiskelijaa aloittaa opintonsa osana yhä monialaisemmaksi ja kansainvälisemmäksi muuttunutta akateemista yhteisöä. Johtamisen ja talouden tiedekunnassa vuosittain hallintotieteen opinnot erillisissä kansainvälisissä maisteriohjelmissa aloittaa n. 60 opiskelijaa.

Johtamisen ja talouden tiedekunnassa hallintotieteet muodostavat johtamista, päätöksentekoa ja hallintaa tutkivan ja opettavan kokonaisuuden kauppatieteiden, politiikan tutkimuksen, tietojohdantamisen ja tuotantotalouden kanssa. Opiskelijoita tiedekunnassa on noin 3500 ja henkilökuntaa 300. Se on samalla Suomen suurin ja laaja-alaisin hallintotieteiden opetuksen ja tutkimuksen keskittymä. Tieteenalojen keskinäinen yhteistyö opetuksen saralla näkyy esimerkiksi kansainvälisessä *Leadership for Change* -maisteriohjelmassa.

Hallintotieteiden kasvu nykyisiin mittoihinsa kytkeytyy suoraan suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentumiseen 1960-luvulta lähtien. Tutkimuksessa se on näkynyt hallinnon rakenteiden, niiden muutosten ja palveluiden tarjonnan esittelyissä. Myöhempien vuosikymmenten myötä hallintotieteiden opetuksen ja tutkimuksen kohteiksi ovat tulleet esimerkiksi hallinnon ja hallinnan eurooppalaiset ulottuvuudet, ympäristökysymykset, osaamis- ja innovaatiopolitiikka, ihmisoikeudet ja alueellisten identiteettien rakentuminen. Tampereen hallintotieteiden opintosuuntia ovat hallintotiede, julkinen talousjohtaminen, julkisoikeus, kunta- ja aluejohtaminen sekä ympäristöpolitiikka ja aluetiede.

Opintosuuntien rajat ovat joustavia, ne toteuttavat opintojaksoja ja tutkimushankkeita yhteistyössä. Yhdessä ne tarjoavat opiskelijalle innovatiivisia, valmiita opinkappaleita haastavia näkökulmia hallinnon muuttuviin ulottuvuuksiin ja niiden tutkimiseen. Tavoitteenamme on perehdyttää opiskelijamme monipuolisesti yhteiskunnan ja sen organisaatioiden johtamisen kysymyksiin. Eri näkökulmien tuominen yhteen on tärkeää, sillä hallinnon taloudelliset tai oikeudelliset perusteet ovat voimakkaassa riippuvuussuhteessa esimerkiksi ympäristökysymysten politisoitumiseen, metropolialueiden muutoksiin tai rakennemuutoksen kourissa olevien teollisuusalueiden kehitykseen.

Hallintotieteillä on suurena koulutusalan keskeinen rooli myös uuden Tampereen yliopiston profiilissa, jossa korostetaan terveystä, tekniikkaa ja yhteiskuntaa. Hallintotieteiden tutkinto-ohjelman läpileikkaavana teemana on julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteispeli sekä näitä sektoreita yhdistävillä rajapinnoilla syntyvät uudenlaiset, usein hybridiset toimintamallit ja toimijuudet. Tämä usein nopeassa muutoksessa oleva ympäristö synnyttää tarpeen uudenlaisille asiantuntijarooleille. Edistämme opiskelijoidemme valmiuksia toimia tässä ympäristössä tukemalla yksilöllisten opintopolkujen rakentamista. Niihin voidaan sovittaa esimerkiksi ulkomailla suoritettu työharjoittelu tai vaihto-opintojakso, 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, yhä enemmän vieraskielistä opetusta sekä apurahoin tuettuja mahdollisuuksia opiskeluun ja harjoitteluun ulkomailla. Tampereen yliopiston tutkinto-ohjelmiin on mahdollista sisällyttää kansainvälistymiskokonaisuus, johon kootaan ulkomailla suoritettavat opinto- tai harjoittelujaksot, kieliopinnot, Tampereen yliopiston tai muiden suomalaisten yliopistojen järjestämä vieraskielinen opetus, kansainvälinen toiminta ylioppilaskunnassa ja suomenkieliset opintosuoritukset, joissa on kansainvälistäviä elementtejä.

Opiskelun monimuotoisuutta ja kansainvälisyyttä tukee yliopiston tarjoama poikkeuksellisen laaja sivuainevalikoima, jota yhdistymisen myötä tapahtunut kasvu yhdeksi Suomen kolmesta suuresta yliopistosta edelleen laajentaa. Seuraamme säännöllisesti hallintotieteistä valmistuneiden sijoittumista työelämään. Siksi tiedämme, että hallintotieteiden tutkinto-ohjelmasta valmistuneet opiskelijat ovat kilpailukykyisiä ja kysytyjä asiantuntijoita sekä kansallisen että kansainvälisenkin tason johto- ja asiantuntijatehtävissä. Alumnimme työskentelevät niin julkisella, yksityisellä kuin järjestösektorillakin. Tyypillisimmin työllistytään ministeriöihin, kuntiin ja kaupunkeihin sekä erilaisiin aluekehittämisen tehtäviin samoin kuin Euroopan unionin, kansainvälisten järjestöjen sekä yritysten palvelukseen.

Artikkeleista

Esa Hyyryläinen, Kirsi Lehto ja Elias Pekkola pohtivat artikkelissaan millaisen hallinto- ja johtamisajattelun uuden sukupolven julkisjohtajat saavat perinnökseen. Kolme hallinto- ja johtamisajattelun traditiota; byrokraattinen hallinto, New Public Management ja New Public Governance ilmentävät muuttuvia käsityksiä hallintotoiminnan arvoista, johtajuudesta, virkamiehisydestä sekä kansalaisuudesta. Kehityskaari ulottuu hierarkkisesta ja ennakoitavasta hallinnosta verkostoituneeseen ja vuorovaikutteiseen johtamiseen. Uuden sukupolven johtajien arvomaailmaan mahtuvat oikeudenmukaisuus ja tehokkuus, ja heidän odotetaan johtavan sekä ihmisiä että tuloksia. Heille on myös luontevaa verkostoitua ja rakentaa kumppanuuksia, joiden kautta rakennetaan parempaa yhteiskuntaa.

Ilpo Luoto, Niina Mäntylä, Laura Perttola ja Kristian Siikavirta tarkastelevat artikkelissaan julkisen hallintotoiminnan oikeudellisia piirteitä. Artikkeliksi käsittelee julkishallintoa ja sen vallankäyttöä, hallinnon rakenteita, periaatteita ja vastuita. Lisäksi he taustoittavat julkishallinnon toimintamuotoja ja niihin liittyviä oikeussuojakeinoja. Artikkelissa tuodaan monin tavoin esille millaisia erityispiirteitä julkisessa hallinnossa ja sen toiminnassa on verrattuna yksityisen sektorin toimijoihin. He korostavat lopuksi, että ”julkisen toiminnan erottaa yksityisestä erityisesti se, että tavoitteena on toteuttaa yleistä etua tavalla, joka on kontrolloitavissa niin, että valta ei muutu mielivallaksi”.

”Jokainen meistä” on keskeinen sanapari Jukka Viljasen ja Heta Heiskasen suomalaista ihmisoikeusarkkitehtuuria ja ihmisoikeuskulttuuria käsittelevässä artikkelissa. Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille, mutta ne eivät välttämättä toteudu – aina tai kaikilta osin – ilman että niiden toteutuminen saa tukea erilaisilta yhteiskunnallisilta järjestelmiltä. 1990-luvun perusoikeusuudistuksemme päivitti suomalaista ihmisoikeuskulttuuria, jota voidaan pitää yhtenä tällaisista tukijärjestelmistä. Perusoikeusjärjestelmä on kuitenkin monimuotoinen ja tulkinnallisia haasteita synnyttävä kokonaisuus. Se ei näin ollen voi tarjota

kertaratkaisua ihmisoikeuslottuvuuden huomioimiseen lainsäädännössä vaan pikemminkin synnyttää tarpeen tarkastella eri ihmisoikeustoimijoiden roolia osana kokonaista ihmisoikeuksien arkkitehtuuria.

Jarmo Vakkuri, Lasse Oulasvirta, Jan-Erik Johanson, Pentti Meklin, Lotta-Maria Sinervo, Tuija Rajala sekä Jaakko Rönkkö kysyvät julkisen talousjohtamisen kysymyksiä käsittelevässä artikkelissaan, kuinka yhteiskunta sovittaa käytettävissä olevat rajalliset resurssit kansalaisten usein rajattomina näyttäytyviin tarpeisiin. Talousajattelu on viime vuosikymmeninä korostunut yhteiskunnallista hallintaa koskevassa keskustelussa, mikä tekee tarpeelliseksi käydä keskustelua mekanismeista ja välineistä, joiden kautta ja joiden muokkaamina talousperustaisin argumentein tapahtuva yhteiskunnallisten prosessien johtaminen toteutuu. Artikkelissa piirretäänkin valtion taloushallinnon alue instituutioineen, mekanismeineen ja käytäntöineen, jotka vaikuttavat meidän jokaisen elämään, roolista, asemasta tai tehtävästä riippumatta.

Markku Sotarauta piirtää artikkelissaan kuvan dynamiikaltaan entistä kansainvälisemmäksi muuttuneesta aluekehittämisestä. Perinteisen valtiovetoisen teollistamis- tai (kehitys)aluepolitiikan tilalle on tullut globaalisti toimivan talouden nopeat muutokset huomioimaan joutuva järjestelmä. Sen piirissä pyritään rakentamaan puitteita pitkäjänteiselle ja johdonmukaiselle, yhteiskuntien kehittämisvoimavarat parhaiten hyödyntämään pystyvälle ja eri toimijoiden hyväksyntää nauttivalle kehittämistyölle. Aluekehittämisen painopiste on siten siirtynyt pitkän kehityskaarensa aikana kehittämistä palvelevien järjestelmien suunnittelusta ja luomisesta kehittäjäverkostojen ja monimutkaisten kehittämisprosessien hallintaan. Samalla sen uusiksi tehtäväalueiksi ovat nousseet osaaminen ja innovaatiot kilpailukykyä lisäävinä tekijöinä.

Ilkka Luoto ja Seija Virkkala kirjoittavat paikkaperustaisen aluekehittämisen kulmakivistä. Artikkelissa selvitetään mitä paikkaperustainen aluekehittäminen tarkoittaa ja mitkä tekijät vaikuttavat sen onnistumiseen ja mitkä ovat sudenkuoppia, joihin putoamista kannattaa välttää. Paikkaperustaisessa aluekehittämisessä on heidän mukaansa kyse strategisesta politiikasta, jossa tunnistetaan paikallisia ongelmia ja voimavaroja, ja jossa kehitetään aluetta poikkihallinnollisesti laajassa kumppanuudessa alueen toimijoiden kanssa. Kehittämistyöhön tarvitaan laajasti eri toimijoita alueelta, moniäänisyyttä, paikallisten olosuhteiden tuntemusta, kumppanuuden henkeä ja verkostoitumisen kykyä.

Jouni Häkli, Yrjö Haila, Tanja Helle, Ari Jokinen, Pekka Jokinen, Markus Laine, Helena Leino sekä Nina Tynkkynen luonnehtivat pyrkimystä ohjata alueellista kehitystä ja ympäristömuutosta ympäristön ja alueiden hallinnaksi. Artikkelin ottaa kantaa perustavanlaatuisiin kysymyksiin ympäristökysymyksen synnystä ja politisoitumisesta aina siihen, mitä alueellisuus tarkoittaa osana hallinnan käytäntöjä. Artikkelin ytimessä ovat toiminnan erilaiset mittakaavat. Ilmastonmuutos koskee koko planeettaa, mutta samalla se on avainasemassa paikallisen ympäristö- ja ilmastopolitiikan muotoutumisessa ja heijastuu esimerkiksi yhdyskuntarakenteiden tiivistämistä koskevaan keskusteluun. Tämä edellyttää yhteiskunnan eri hallintamekanismeilta valmiutta ylittää perinteisiä sektorirajoja ja hyödyntää erilaisia ohjaukeinoja.

Juha Lindellin, Seija Ollilan ja Pirkko Vartiaisen artikkeli ”Kompleksisuuden johtaminen” valottaa kompleksisuusajattelua ja sen teoreettisia lähtökohtia sekä johtamisessa esiin nousevia pirullisia ongelmia.

Pirulliset ongelmat haastavat johtajan, ja hän joutuukin usein myöntämään rajallisuutensa ongelmien ratkomisessa. Pirulliset ongelmat ovat asioita ja ilmiöitä, joita on vaikea tunnistaa, ymmärtää ja ratkaista. Parhaiten pirullisten ongelmien selvittämisessä pärjää osallistavaa johtamistapaa toteuttava esimies, joka luottaa alaisiinsa ja arvostaa heidän asiantuntemustaan, ja osaa valjastaa sen organisaation käyttöön. Tosin täydellisiä ratkaisuja ei kannata tavoitella, vaan parhaita mahdollisia lopputuloksia.

Tästä teoksesta ja sen lukemisesta

Tämä valintakoeteos on koostettu pääosin Vaasan ja Tampereen yliopistojen hallintotieteiden parissa työskentelevien opettajien ja tutkijoiden voimin. Se avaa kattavan näkökulman siihen yhteiskunnan ja erilaisten hallintaprosessien moninaisuuteen, jonka kohtaamiseen haluamme opiskelijamme valmistaa. Osa kokoelmassa olevista teksteistä on julkaistu aiemmin, osin muokattuna ja ajantasaistettuna. Osa teksteistä on kirjoitettu juuri tätä julkaisua varten. Siksi julkaisu ei ole vaasalainen tai tamperelainen, saati yleisemmän hallintotieteitä koskevan käsityksen ohjelmajulistus. Pikemminkin se antaa näytteitä erilaisten kirjoittajien ja tutkijakokoonpanojen tavoista tulkita ja ymmärtää ajankohtaisia ilmiöitä sekä ja esittää niitä koskevia kysymyksiä. Samalla se piirtää kuvaa hallintotieteistä kaikessa laajuudessaan ja monialaisuudessaan, joka parhaimmillaan on myös – ja ennen muuta – yliopistollista moniäänisyyttä.

Osa yliopistollista moniäänisyyttä on myös perinne, jonka mukaan jokainen kirjoittaja vastaa itse sanomisistaan ja osallistuu niillä sekä tieteelliseen että yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tämän vuoksi – ja koska kokoelmassa olevilla eri teksteillä on takanaan erilaisia syntyhistorioita ja erilaisia käyttötarkoituksia – on paikallaan korostaa, etteivät teoksen toimittajat, toiset kirjoittajat tai Vaasan ja Tampereen yliopistot tiedekuntineen välttämättä allekirjoita kaikkia kirjoittajien artikkeleissaan esittämiä näkemyksiä.

Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun tulevat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta?

Esa Hyyryläinen, Kirsi Lehto & Elias Pekkola

Johdanto

Tässä artikkelissa pohdimme sitä, millaisen perinnön uudet julkisjohtajat saavat aikaisemmilta sukupolvilta. Julkinen johtaminen on lähentynyt yritysjohtamista erityisesti 1990-luvun aikana, ja osin vielä sen jälkeenkin. Julkista hallintoa ja palveluita uudistettaessa on otettu mallia yritysmaailman käytännöistä. Tehokkuuden ja tulosvastuun korostaminen, asiakaslähtöisyyden lisääminen sekä strategisen johtamisen soveltaminen ovat esimerkkejä tästä kehittämissuunnasta. Kaikkea ei julkisessa johtamisessa voi silti koskaan tehdä niin kuin yrityksissä tehtäisiin. Esimerkiksi voitontavoittelu ei kuulu julkisjohtamiseen. Julkisten organisaatioiden perustehtävä on julkisen arvon tuottaminen kansalaisille. Julkisjohtajien suhde poliittisiin päättäjiin demokraattisessa järjestelmässä on erilainen kuin yritysjohtajien suhde yrityksen omistajiin. Myös lainsäädäntö ohjaa julkisjohtajien toimintaa selvästi tiukemmin kuin se ohjaa yritysjohtajien toimintaa. Edellä mainitut tekijät voidaan ymmärtää johtamisen pidäkkeinä tai reunaehtoina. Niitä on johtajalle enemmän julkisissa kuin yksityisissä organisaatioissa. Johtamisen autonomia, johtamisessa omaehtoisesti päätettävissä oleva tila, on siksi julkisessa johtamisessa kapeampi kuin se on yritysjohtamisessa.

Vaikka jokainen julkisjohtaja käyttää johtamiselle mahdollisen tilan yksilönä, koulutuksensa, kokemuksensa, arvojensa ja persoonallisuutensa varassa, hän kuitenkin samalla heijastaa laajempia yhteiskunnallisia arvoja ja käsityksiä siitä millaista on hyvä hallinto ja hyvä johtaminen julkisissa organisaatioissa. Nämä arvot ja uskomukset muodostavat kulloinkin noudatettavan hallinto- ja johtamisajattelun ytimen. Taaksepäin katsominen tekee mahdolliseksi nostaa esille kolme toisistaan kohtalaisen selvästi erottuvaa hallinto- ja johtamisajattelun aikakautta. Ne ovat osin peräkkäisiä, osin päällekkäisiä. Uusi aikakausi ei ole poistanut aikaisempien keskeisiä tunnusmerkkejä.

Byrokraattinen hallinto – pyrkimys kohti hierarkkista ja ennakoitavaa hallintokoneistoa

Ammattimainen hallinto valtiolla ja kunnissa alkoi modernissa merkityksessä vasta 1800-luvun loppupuolella, kun julkisen hallinnon tehtäväkenttä laajeni, ja feodaali- ja sääty-yhteiskuntien instituutiot heikkenivät. Ammattimaisen julkishallinnon ytimen muodosti byrokraattinen hallinto. Byrokraattiselle hallinnolle, jota kansainvälisessä kirjallisuudessa kutsutaan usein vanhaksi tai perinteiseksi julkiseksi hallinnoksi (O/TPA), on tyypillistä hierarkkisuus organisaatioissa, sääntöihin ja normeihin perustuva käskyttäminen johtamisessa sekä selkeät roolit hallinnon sisällä ja suhteessa kansalaisiin ja poliittiseen järjestelmään. Byrokratia tarkoitti alun perin virkamiesten valtaa. Lähtökohtaisesti termillä on siis varsin negatiivinen lataus. Useimmat hallinnon tutkijat eivät kuitenkaan ymmärrä byrokratiaa vain negatiivisella tavalla, vaan ovat omaksuneet termin

merkityksen saksalaisen yhteiskuntatieteilijä Max Weberin byrokratiaa koskevan ideaalikäsityksen mukaisesti. Tämä korostaa hierarkkisen organisaation tehokkuutta, byrokraattista hallintomenettelyä, lahjomatonta virkamieskuvaa, päätösten perustamista säädöksiin sekä tasavertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteita. Laatikossa 1 on kuvattu byrokraattisen hallinnon peruseriaatteet.

Laatikko 1. Weberin käsitys ideaalisesta byrokratiasta

Max Weber (1864-1920) on yhteiskuntatieteiden (sosiologia, taloustiede, hallintotiede, politiikan tutkimus) tunnetuimpia vaikuttajia. Hänen teoksillaan on ollut, ja on edelleen, valtava vaikutus länsimaiseen yhteiskuntatieteeseen. Hallintotieteessä hän on saanut klassikon aseman mm. byrokratiateoriensa ansiosta. Max Weber listasi kuusi ideaalisen byrokratian ominaisuutta, joihin edelleenkin viitataan byrokratian ”puhtaana” muotona. Nämä ideaalit ovat:

- 1) Byrokratia kattaa tarkasti rajatun ja säännellyn toimialueen
- 2) Byrokratia on organisoitu hierarkkisesti
- 3) Toiminta perustuu kirjallisiin dokumentteihin ja dokumentointiin
- 4) Byrokratia edellyttää asiantuntijakoulutusta
- 5) Työn tekijät ovat täysin omistautuneita työlleen
- 6) Johtaminen perustuu sääntöihin, jotka ovat opittavissa

Weberin mukaan ideaali byrokratia on tehokkain hallinnon muoto. Sen henkeä voidaan kuvata lauseella ”sine ira et studio” eli ”ilman vihaa ja kiintymystä”, siis puolueettomasti ja neutraalisti. Hän myös lisää, että byrokratia on vaikeasti lakkautettavissa, kun se kerran on perustettu. (Swedberg & Ageval 2005, 18-19.)

Byrokraattinen hallinto on erityisesti suurten järjestelmien hallintoon hyvin soveltuva hallintomalli, joka historiallisesti mahdollisti modernin hallinnon toiminnan tehokkaasti johdettuna, hyvin organisoituneena ja ammatillisesti kehittyneenä toimintatapana. (Salminen & Kuoppala 1985, Lane, Arvidson & Magnusson 1986, Ahonen 1989, Vartola 2004, Niiranen, Seppänen-Järvelä, Sinkkonen & Vartiainen 2010.)

Byrokratiaa tarvittiin julkiseen hallintoon kapitalistisen talouden järjestelmien kehityksen vastapainoksi. Kun esimerkiksi osakeyhtiön kaltaiset organisatoriset järjestelyt mahdollistivat aikanaan yritysten kasvattamisen uusina tapoina kerätä isompia pääomia, hallinnolta odotettiin niiden vastapainona myös suurempaa tehokkuutta ja toimintavarmuutta. Erityisen tärkeässä roolissa on oikeusjärjestystä ylläpitävän oikeusjärjestelmän olemassaolo (Ahonen 1989, 57). Haasteeseen vastattiin byrokraattisen hallinnon periaatteiden mukaisesti. Historiallisesti tämä ei ollut kokonaan uutta, vaan mallin periaatteita on omaksuttu esimerkiksi Fredrik Suuren aikaisen Preussin armeijan organisaatiosta myös siviilipuolelle. Byrokratian piirteitä löytyy toki myös tätkin vanhemmista valtakunnista.

Weberin kuvaaman byrokratian ydin oli rationaalisuuden (järkiperäisyyden) vaatimus. Byrokraattisen hallinnon ideaalityyppi, loogisesti selkein mahdollinen tyyppi, saatiin kuvatuksi pohtimalla millainen olisi rationaalisin mahdollinen tapa järjestää hallinto (ks. esim. Salminen & Kuoppala 1985, 59–60). Laatikossa 2 esiteltäisiin byrokratian piirteisiin tarkentuva objektiivinen persoonattomuus on samanaikaisesti sekä byrokraattisen hallinnon keskeinen hyve, että sen keskeinen ongelmakohta. Hyve se on siksi, että byrokratia säilyy toimintavarmana. Se toimii kuin kone päätöksestä toiseen, ennakoitavissa olevalla, yhdenmukaisella ja oikeusvarmalla tavalla.

Ongelma on se, että samalla byrokratia on myös hidas ja jäykkä sekä vieraannuttava. Silloin kuin tarvitaan joustavuutta, ketteryyttä ja osallistumista, byrokratia on ongelmissa. Kone tekee sitä mitä se on suunniteltu tekemään, sillä tahdilla kuin se on suunniteltu toimimaan. Jos tilanne vaatii muuta, hallinto on muodostettava toisenlaisten periaatteiden varaan.

Julkinen hallinto on edelleen järjestetty pääsääntöisesti byrokraattisen hallinnon mallin mukaan. Suurissa organisaatioissa sille ei juuri vaihtoehtoja ole. Nimenomaan hierarkia on mahdollistanut organisaatioiden kasvattamisen niin, että ne ovat säilyneet johdettavissa. Henkilökohtaisempiin kontakteihin perustuvat järjestelmät sortuvat ongelmiin, kun ihmisiä yhdistävien linkkien määrä kasvaa. Byrokratian hierarkian mahdollistama virkatie, esimiehiltä alaisille ja alaisilta esimiehille menevä kommunikaatio, rajoittaa kommunikaation tarpeen tasolle, jossa se on suuressakin joukossa ihmisiä mahdollista. Ylimpänä johtajana toimiva ei tällöin anna käskyjä suoraan kaikille, vaan käskyt menevät hänen välittömille alaisilleen. Nämä taas käskyttävät omia alaisiaan jne. Kentältä tuleva tieto tulee ylintä johtajaa kohti samoja kanavia myöden. Kukaan ei saa kaikkea tietoa, ainoastaan sen mikä hänen työnsä kannalta on tarpeellista tietää.

Byrokraattisen hallinnon teki merkittäväksi 1800-luvun jälkipuoliskolla useissa maissa alkanut hallinnon kasvu (Rugge 2012). Byrokraatin arkkityyppi on aina ollut hallintovirkamies, joka työskentelee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tuottamiseen, veronkantoon tai oikeusvarmuuteen liittyvissä tehtävissä. Tästä huolimatta valtaosa valtion ja kuntien palveluksessa olevista henkilöistä ei kuulu tähän ryhmään. Suurimmat henkilöstöryhmät julkishallinnossa muodostuvat eri professioiden edustajista kuten, opettajista, lääkäreistä, sairaanhoitajista, sosiaalityöntekijöistä, kirjastovirkailijoista ja muista kansalaisia palvelevista ammattilaisista. Monissa Pohjois- ja Manner-Euroopan maissa myös palveluorganisaatioiden muodostaminen on noudattanut byrokraattisen hallinnon periaatteita.

Olisi toki ollut mahdollista, että byrokraattisen hallinnon mallia olisi käytetty ainoastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tuottamiseen ja annettu markkinoiden tuottaa kansalaisille terveys-, koulutus-, ja sosiaalipalvelut. Pohjoismaisia hyvinvointivaltioita kuitenkin yhdistää julkisten organisaatioiden merkittävä rooli palveluiden tuottajina. Meillä Suomessa avainasemassa julkisen palveluiden tuottamisessa ovat valtion sijaan kunnat ja kuntayhtymät, sillä valtaosa lakisääteisistä palveluistamme on niiden tuottamia. Valtion rooliksi on jäänyt palveluiden ohjaaminen ja osallistuminen niiden rahoittamiseen.

Julkinen toiminta kasvoi erityisesti toisen maailmansodan jälkeen aikaisempaa laajemmalle tasolle lähes kaikissa läntisissä maissa. Kasvu jatkui 1980-luvun taitteeseen asti, jolloin yhteiskunnallinen ja poliittinen tilanne alkoi muuttua. ”Suuren hallinnon” suorituskykyä ja kustannuksia kritisoitiin yhä näyttävämmin. Kriitikkojen kärjessä olivat anglosaksisten maiden oikeistolaiset poliitikot, mm. Margaret Thatcher Iso-Britanniassa ja Ronald Reagan Yhdysvalloissa. Reagan on mm. tullut tunnetuksi lauseestaan ”Hallinto ei ole ratkaisu, vaan se ongelma”. Thatcher puolestaan oli erityisen kriittinen yhteiskunnan nostamiseen esille aina ongelmien vastuutahona. Hän totesikin eräässä puheessaan, että ”Ei ole olemassa yhteiskuntia. On vain yksittäisiä miehiä ja naisia, ja heidän perheitään”. Kasvavan julkishallinnon kritiikki johti näiden poliitikkojen valtaan päästyä mittaviin yhteiskunnallisiin ja rakenteellisiin uudistuksiin. Jo varsin pian uudistusten al-

kamisten jälkeen hallinnon uudistusta ja ominaisuuksia kuvattiin yleistermillä uusi julkisjohtaminen, New Public Management, NPM (Hood 1991, Pollit 1990). Erityisesti kansalaisten palveluissa NPM toi mukanaan melkoisen vallankumouksen.

New Public Management – pyrkimys kohti tehokasta ja yritysmäisesti johdettua hallintoa

Suomessa ei koskaan ole ollut kriittisiä oikeistopolitiikkoja, joten Suomi lähti mukaan NPM-uudistuksiin ennen kaikkea siksi, ettei meillä juuri ollut vaihtoehtoja. Itäblokin murroksista päävauhtinsa ottanut 1990-luvun syvä lama vei jatkuvaan hallinnon kasvuun johtaneen aikakauden päätökseen. Ankarat työttömyys, pankkikriisi ja valtion nopea velkaantuminen pakottivat sekä supistamaan, että rakenteellisesti uudistamaan julkista hallintoa ja kansalaisten palveluita. Koska NPM oli juuri silloin kansainvälisesti vahvimmillaan hallinnon uudistamisen trendinä, se otettiin vakavasti Suomessakin. Esko Ahon hallitus (1991–1995) oli tässä isossa roolissa, mutta samaa kehitystä jatkettiin senkin jälkeen kun ”lamahallinnolle” ei enää ollut akuuttia tarvetta. Siksi Suomen julkinen hallinto on nyt perin juurin NPM-ajattelun uudelleen muokkaama.

NPM kyseenalaisti byrokraattisen hallinnon toiminnan hitaaksi, kankeaksi ja kalliiksi toiminnaksi, joka ei enää palvele kansalaisten etua. NPM oli keskeinen tekijä siinä, että julkiseen johtamiseen alettiin omaksua yritysjohtamisen malleja, ja että monia aikaisempia julkisia toimintoja on yhtiöitetty. Euroopassa NPM:n alkupisteenä oli pääministeri Margaret Thatcherin käynnistämät hallintoreformit Iso-Britanniassa 1980-luvulla (Hyyryläinen 1999, Lähdesmäki 2003). NPM hallinnon järjestämisen doktriinina on tavallaan teoretisoitu kuvaus siitä mitä Thatcher käynnisti käytännössä. Kyse ei myöskään ole yhdestä yhtenäisestä doktriinista, vaan aika tavoin sisäisesti vaihtelevasta kokonaisuudesta. Kokonaisuuden klassisimpia kuvauksia ovat Pollitin (1990, 1995) ja Hoodin (1991) kuvaukset siitä, miten hallinnon toiminta on muuttunut 1980-luvun hallinnon uudistusten yhteydessä. Laatikossa 2 on kuvattu Pollitin näkemys vuodelta 1995 NPM-elementistä.

Laatikko 2. NPM:n elementit Pollitin mukaan

Eräs maailman tunnetuimmista hallinnon tutkijoista Christopher Pollitt määritteli NPM keskustelun jo käydessä kuumana uuden julkisjohtamisen kahdeksan elementin avulla. Hän kuvaili näitä kahdeksaa elementtiä ”hallinnon uudistuksen tavaravalikoimaksi”, joista läntisten teollisuusmaiden hallitukset ja virkamiehet valitsivat oman näköisensä valikoiman omaan ostoskoriinsa. Elementit olivat Pollittin (1995) mukaan:

- 1) Menoleikkaukset, budjettikehykset, resurssien kohdennuksen läpinäkyvyyden lisääminen
- 2) Hallinnollisten yksiköiden tulosvastuun hajauttaminen esim. tulosyksiköille ja tulosvastuullisuuden lisääminen ja tulossopimusten käyttöönotto
- 3) Johtamisen hajauttaminen hallinnollisissa yksiköissä, organisaatioiden madaltaminen
- 4) Tuottajan ja tilaajan eriyttäminen
- 5) Markkinamekanismien ja markkinakaltaisten mekanismien käyttöönotto
- 6) Työn tulostamminen ja tulosjohtaminen
- 7) Työn muutos pysyvistä ja taulukkopalkkaisista virkasuhteista kohti tulospalkkaisia virkakausia ja työ-sopimuksia
- 8) Kasvanut palvelun laadun, standardien painotus sekä aktiivisen asiakkuuden korostaminen

NPM-pohjaisia hallinno uudistuksia toteutettiin 1980- ja 1990-luvuilla runsaasti useimmissa länsimaissa (Hyyryläinen emt., Lähdesmäki emt.). Uudistusten valmistelusta vastanneet virkamiehet omaksuivat ahkerasti mallia muiden maiden uudistuksista. Osin uudistukset syntyivät OECD:n kaltaisilla monikansallisilla foorumeilla uudistamisesta vastaavien virkamiesten vuorovaikutuksena (Hyyryläinen 2014). NPM muutti julkisen hallinnon arvoperustaa tehokkuusperiaatteita korostavaksi. ”Tehtä enemmän vähemmällä” -periaate kiteytti Suomessakin omaksutun julkisen hallinnon uudistamislinjan.

Julkista hallintoa kritisoitiin tehottomuuden ja hitauden ohella myös siitä, että se on paisunut liian suureksi. Myös sen vaikutukset ulottuivat kriitikkojen mielestä liian voimakkaasti kansalaisten elämään. Kaikkein kriittisimpiä näkökohtia valtion ja kuntien sekaantumisesta talouteen ja markkinoihin ei ole esitetty Suomessa. Myöskään äänestä ”vastinetta verorahoille”-kapinaa ei meillä ole koettu. Se johtuu pitkälti siitä, että kansalaiset pitävät tärkeänä pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia, jossa valtio ja kunnat vastaavat keskeisten palvelujen rahoituksesta sekä siitä, että ne ovat tasapuolisesti kaikkien kansalaisten saatavilla. Ajatuksesta, että julkisen hallinnon tulisi itse tuottaa kaikki kansalaisten tarvitsevat hyvinvointipalvelut, on meilläkin silti luovuttu. Yhä enemmän palveluita ostetaan markkinoilta kilpailuttamalla yksityisiä palveluntuottajia. Vastuu palvelujen rahoituksesta ja järjestämisestä kansalaisten saataville on kuitenkin säilynyt valtiolla ja kunnilla.

NPM:n oppien mukaan julkisjohtajan tulee olla yritystyylinen ammattijohtaja, jolla on vahvaa strategista osaamista ja kykyä johtaa organisaatiotaan tuloksellisesti ja joustavasti erilaisiin muuttuviin tilanteisiin sopeutuen. Erityisesti taloudellinen ajattelu on tullut yhä tärkeämmäksi julkisen johtajan työssä. On kiinnitettävä enemmän huomiota siihen, mitä resursseilla saadaan aikaan ja miten saadut tulokset osoitetaan. Yrittäjämäisiin toimintatapoihin kannustetaan ja niistä palkitaan. Johtamiseen ja esimiestyöhön on haluttu uusia sisältöjä; enemmän valmentavaa ja kehittävää otetta, vähemmän ohjausta ja valvontaa. (Virtanen & Stenvall 2011: 48–52.)

Tilivelvollisuus (engl. accountability) tuli myös keskeiseksi osaksi julkisjohtamista NPM-opin myötä. Osin se on ilmaantunut aikaisempien vastuumekanismien rinnalle, osin niitä korvaten. Julkisen hallinnon vastuukysymykset ovat selvästi monimutkaisempia kuin yrityksissä. Tahoja, joille ollaan vastuussa, on useita. Samoin vastuullisuuden luonne ja sisällöt vaihtelevat. Virkamiehen vastuu on luonteeltaan ainakin (ks. Pollitt 2003; Virtanen & Stenvall 2011; Salminen & Lehto 2012):

- poliittista, vastuu päättävälle poliitikoille sekä kansalaisille ja kansalaisryhmille, äänestäjinä ja palveluiden käyttäjinä,
- byrokraattista, vastuu suhteessa esimies- ja alaisasemaan organisaatiossa,
- oikeudellista, vastuu lakien ja sopimusten noudattamisesta, ja
- taloudellista, vastuu asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta.

NPM:n keskeiset arvot, tehokkuus (vähemmällä resursseilla enemmän tulosta), taloudellisuus (kurinalaisuus ja säästäväisyys resurssien käytössä) ja vaikuttavuus (kansalaisten tarpeiden tunnistaminen ja niihin vastaaminen), ovat julkisessa hallinnossa tärkeitä tänäkin päivänä. Samalla

kun niistä pidetään kiinni, kriittisimmät ovat huolissaan siitä, miten käy kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun ja virkamiesten lahjomattomuuden silloin kun markkinat saavat yhä enemmän jalansijaa julkisten palvelujen tuotannossa (Frederickson 1997). Perusteltua on myös kysyä, onko kaikilla kansalaisilla tarvittavia resursseja tehdä aktiivisia markkinaratkaisuja esimerkiksi omaan terveyteensä ja hyvinvointiinsa liittyen.

New Public Governance – pyrkimys kohti verkostoitunutta ja vuorovaikutteista hallintoa

2000-luvulla esiin nousi uudenlaisia ajatuksia vastareaktiona NPM:n ilmeisiin ongelma-kohtiin. NPM unohti valtion ja kuntien toiminnan erityispiirteet, ja meni monien mielestä liian pitkälle yritysmaailman oppien johdattamana. Ihmisten ja organisaatioiden verkostoituminen, hyvä hallinto, etiikkakysymykset sekä erilaiset demokratian ja laajemman kansalaisosallistumisen teemat ovat NPM:n jälkeiselle ajattelulle tyypillisiä piirteitä. Se kantaa yhteensitovaa nimitystä New Public Governance (NPG). Suomeksi on puhuttu esimerkiksi uudesta hallinta-ajattelusta.

Monet NPG:n ydinajatuksista ovat ymmärrettävissä korjausliikkeinä edeltäneen NPM:n ilmeisiin ongelmiin. Osa korjausliikkeistä palautti laillisuuden, byrokraattisuuden ja tasa-arvon kaltaisia byrokraattisen hallinnon piirteitä NPM:n tunnustamaa roolia suurempaan rooliin, osa lähti kokonaan uuteen suuntaan. Uudet ajatukset lähtevät siitä, että julkinen hallinto on tullut entistä riippuvaisemmaksi yhteiskunnan muista toimijoista, ja että sen kohtaamat ongelmat ja haasteet ovat tulleet yhä monimutkaisemmiksi. Tästä syystä katsottiin tarvittavan uudenlaista ajattelua hallinnon kehittämiseen. Uusia hallinnon muotoja kuvataan tyypillisesti vertaamalla niitä NPM:n muotoihin. Laatikossa kolme on esitetty todennäköisesti tunnetuin New Public Governancen luokittelu.

Laatikko 3. NPG verrattuna aikaisempiin hallintomalleihin			
Yhden tunnetuimmista NPG:n luokitteluista on tehnyt brittiläinen julkisjohtamisen tutkija Stephen Osborne. Hän vertaa NPG:tä sekä byrokraattiseen hallintaan että uuteen julkisjohtamiseen. Oheisessa taulukossa on esitetty Osbornen käsitys vuodelta 2006 byrokraattisen hallinnon, NPM:n ja NPG:n eroista fokuksen, painotusten, partnereiden ja hallintamekanismien osalta.			
	Byrokraattinen hallinta	NPM	NPG
Fokus	Poliittis-hallinnollinen järjestelmä	Organisaatioiden johtaminen	Organisaatioiden välinen hallinta
Painotus	Politiikkalinjausten toimeenpano	Palveluihin käytetyt panokset ja niillä syntyneet tuotokset	Palveluprosessi ja tulokset
Kumppanit	Julkishallinnon toimijat	Sopimustuottajat kilpailuilla markkinoilla	Valitut tuottajat, jotka ovat usein keskinäisriippuvaisia ja olemassa olevassa yhteistyössä
Hallintamekanismi	Hierarkia	Markkinat ja sopimukset	Luottamus tai yhteistyösopimukset
Mukaillen ja vapaasti kääntäen (Osborne 2006, 383)			

NPG:n ydintermi ”governance” suomennetaan usein hallinnaksi. Se viittaa monien julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyönä tapahtuvaan toimintaan pelkän hallinnon (engl. ”government”) oman toiminnan sijaan. NPG ei ole yhtenäinen oppi, vaan se pitää sisällään erilaisia kehityssuuntia. Siinä on yleisesti kyse yhteiskunnan ja talouden ohjaamisesta sekä verkostojen johtamisesta. Siinä onnistuakseen julkinen hallinto kehitti yhteistyötä ja uusia toimintatapoja sekä yksityisen että kolmannen sektorin toimijoiden (kuten kansalaisjärjestöjen) kanssa (Haveri 2011: 135–136.) Verkostoyhteistyö ja kumppanuus esimerkiksi yritysten ja julkishallinnon toimijoiden kesken löydettiin uusiksi tavoiksi vastata palvelutuotannon haasteisiin. Julkisen hallinnon rooli muuttui toiminnan käynnistäjäksi ja koordinaattoriksi. Sitä kautta siirryttiin entistä vuorovaikutteisempaan kulttuuriin suhteessa yhteiskunnan muihin toimijoihin. Kansalaisten poliittinen osallistuminen sai uusia muotoja, kuten esimerkiksi erilaiset kansalaisraadit ja lähidemokratia. (esim. Hakari 2013.)

Mitä tämä kumppanuuksien ja verkostojen johtamiseen pyrkivä lähestymistapa varsinaisesti pitää sisällään? Tätä voi kuvata parhaiten esimerkin kautta (vrt. Jann 2005, 152). Ajattele kaupungin keskustassa olevaa puistoa, joka on hyvällä paikalla, mutta vandalismin takia lähes käyttökelvoton. Byrokraattinen hallinta kieltäisi vandalismin ja lisäisi valvontaa, ehkä jopa sulkisi puiston käyttäjiltä. NPM:n keskeisiä arvoja noudattava hallintoajattelu lähtisi ratkaisemaan ongelmaa osin tehokkaammasta puiston johtamisesta, osin ymmärtämällä puiston käyttäjät jonkinlaisina asiakkaina. Myös puiston siirtäminen yksityisiin käsiin olisi mahdollista, jos julkisen hallinnon toimintaan perustuva malli ei enää toimi. NPG tarkastelee ongelmaa toisella tavalla. Puistolle ei sen oppien mukaan kannata tehdä mitään, jos samalla ei tehdä jotain puiston läheisyydessä asuville. Muutos lähtee siksi ottamalla asukasjärjestöt ja vastaavat yhteisöt mukaan ongelman ratkaisuun. Ratkaisu perustuu tällöin puiston lähiasukkaiden ja julkisen hallinnon kumppanuuteen, jossa puistoa kehitetään yhdessä. Mekanismi on ihan sama esimerkiksi koulun kehittämiseksi. Sekin tapahtuisi NPG:n mukaan kumppanuudessa koululaisten ja heidän vanhempiensa kanssa. Ilman heidän panostaan hyvän ja työstään innostuneen rehtorinkin johdolla tehty työ jäisi vaikutuksettomaksi.

NPG:n keskeinen ongelma-kohta liittyy juuri tähän edellytettyyn kumppanuuteen. NPG olettaa lähtökohtaisesti kansalaiset aktiivisina kansalaisina, jotka ovat valmiita antamaan panoksensa esimerkiksi puiston ja koulun kehittämiseen. Valtaosa kansalaisista ei kuitenkaan näyttäisi olevan täysin valmis tällaista roolia ottamaan. Osallistuminen keskittyy siksi helposti pienelle osalle aktiivisia kansalaisia. Se on ongelma mm. siksi, että NPG:n perimmäisenä tavoitteena on laajempi kansalaisosallistuminen, kansalaisten äänen kuuluminen, ja sitä myöten lisääntynyt demokratia.

Byrokratia, NPM ja NPG: muuttuvat käsitykset arvoista, johtajuudesta, virkamiehisyydestä ja kansalaisuudesta

Siinä kun byrokraattisen hallinnon johtaja osoitti hyvyytensä toimimalla normien mukaan ja NPM-johtaja organisaationsa toiminnan tuloksellisuudella, NPG:ssä vaaditaan erityisesti johtamisen eettisyyttä. Eettisesti toimivassa organisaatiossa määritellään keskeiset arvot, eettisesti kestävät toimintatavat sekä menettelytavat väärinkäyttöksiin puuttumisessa. Johtajan pitäisi toimia esimerkkinä organisaatiossaan näyttämällä mallia omalla toiminnallaan ja tukea monin eri tavoin alaistensa eettistä käyttäytymistä. Taulukossa 1 on esitetty yksi mahdollinen tapa jäsentää muutosta julkisella sektorilla.

Taulukko1. Hallintomallit vertailussa

Hallinnon arvo-pohja	Hallintomalli (ks. mm, Greve 2015, Osborne 2006)	Kansalaisen rooli (ks. mm, Evans 2009)	Viranhaltijan (profession jäsenen) rooli (ks. mm, Hendrikk & Getsel 2017)	Julkisen johtajan rooli (ks. mm. Casey 2015)
Legalismi	Byrokraattinen hallinto	Äänestäjä, alainen	Oikeusturvan varmistaja	Lain toimeenpano, lain noudattaminen ja vaaliminen
Professionaliset arvot		Hallinnon/holhouksen kohde (potilas, oppilas, opiskelija jne.); Etujärjestön jäsen	Palveluntuottaja	Ammatillinen auktoriteetti (asiantuntija), arvon/palvelun tuottaja
Markkina-arvot	NPM	Kuluttaja	Palveluntuottaja / tilaaja	Tulosvastuullinen johtaja
Osallistavat arvot	NPG	Asiakas, käyttäjä, yhdessä tuottaja	Kumppani	Sidosryhmä- ja verkostojohtaja, fasilitaattori, arvon luoja

Johtamisajattelun muutos liittyy laajemmin yhteiskunnalliseen muutokseen. Suomessa, kuten muissakin länsimaissa, valtion tehtävä on muuttunut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Valtiota ennen toista maailmansotaa voitaisiin kutsua oikeusvaltioksi, jonka keskeinen tehtävä oli oikeusturvan ylläpitäminen ja kotimarkkinoiden suojaaminen. Hallinnon keskeinen arvopohja rakentui legalismin varaan, ja hallinnon byrokraattinen eetos oli vahva.

Toisen maailmansodan aikainen sota- ja suunnittelutalous valmisteli hallinnon muutosta jälleerakentamisen ja sen jälkeisten vuosien julkisen sektorin kasvuun. Julkinen sektori, valtio ja kunnat, ottivat hoitaakseen aikaisempaa useampia tehtäviä. Aikaisempien oikeudellisten, poliittisten ja turvallisuuteen liittyvien tehtävien rinnalle nousi sosiaalisia (taloudellisia), terveydellisiä ja sivistyksellisiä tehtäviä. Virkakunnan koko kasvoi merkittävästi, ja samalla julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta, työllisen työvoiman käytöstä, sekä palveluiden tuottamisesta

kasvoi. Syntyi hyvinvointivaltio. Hyvinvointivaltion arvopohja rakentui pitkälti professionaalisten arvojen varaan. Samalla usko suunnitteluun sekä korporaatioiden edustuksellisuuteen ja edistykseen eli vahvana.

Suomessa julkisen sektorin kasvu ja suunnitteluoptimismi tulivat käänneasteeseen viimeistään 1990-luvun laman myötä. Uuden julkisjohtamisen ostoskoriin kerättiin useimmat Pollitin mainitsemista elementeistä (ks. Laatikko 2). Hallinnon arvopohja vaihtui ainakin osittain legalistisista ja ammatillisista arvoista kustannustehokkuutta korostaviin arvoihin, kuten taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja tuottavuuteen. Tulosajattelu lanseerattiin. Tulosajattelu onkin toiminut 1990-luvun puolivälistä lähtien valtionhallinnon uudistamisen kulmakivenä. Tulosohejausta ja -johtamista voisikin luonnehtia lähimmäksi empiiriseksi ”opiksi” suomalaisesta NPM:stä. Kunnissa NPM-ajattelu sai erilaisia ilmiänsä. Toisessa ääripäässä olivat koko kunnallisen palvelujärjestelmän kattavat tilaaja-tuottajamallit ja toisessa maltillisemmat tulosityksikköratkaisut, sopimusjärjestelyt, tuloksellisuuskehikot ja johtajien toimenkuvat.

Aikalaisten näkemykset vaihtelevat siitä, elämmekö edelleen hyvinvointivaltion jälkeisen kriisitymisen ja uuden julkisjohtamisen aikaa, vai onko Suomessakin havaittavissa uudenlaisen julkisen hallinnon arvopohjan synty. Keskustelun keskiössä ovat osallistavat arvot kuten osallistuminen, osallistaminen, osallisuus ja vaikuttaminen. On vielä hankala sanoa mikä olisi suomalaisen julkisen hallinnon empiirinen vastine NPG-ajattelulle. Selvää kuitenkin on, että ajattelumalli on läpäissyt hallintotieteellisen keskustelun, sekä julkisen hallinnon kehittämisretoriikan valtiolla ja kunnissa.

Yhteiskunnan ja julkisen hallinnon muuttuessa, myös kansalaisen rooli on muuttunut. Karkeasti yleistäen ja yksinkertaistaen voidaan roolin muutosta kuvata hallintoalamaisesta äänestäjäksi ja edelleen palveluiden käyttäjäksi, eturyhmien kautta osallistujaksi, aktiiviseksi kuluttajaksi ja kulutus päätöksen tekijäksi, ja lopulta osaksi arvoketjua, sen yhteistuottajaksi. Samaan tapaan voidaan ajatella virkamiehen roolin muuttuneen tunteettomasta oikeusturvan varmistajasta palvelun tuottajaksi ja tilaajaksi, sekä edelleen kumppaniksi. Kun yhteiskunnan arvot, kansalaisen rooli, julkisen sektorin rooli ja virkamiehen toimintakenttä ovat muuttuneet, myös julkisen johtajan rooli ja rooliodotukset ovat muuttuneet samaa tahtia.

Vartola (2013) on kuitenkin todennut, että edellä kuvatussa muutoksessa on osittain kysymys kielellisestä muutoksesta. Tavot, joilla puhumme, sekä kieli ja käsitteet, joilla jäsenämme ympäröivää yhteiskuntaamme, muuttuvat. Itse toiminta muuttuu usein huomattavasti kielenkäyttöä hitaammin. Toiminnasta ja rakenteista tulee kerroksellisia, eikä vanha korvaa uutta, vaan muokkaa olemassa olevaa. Vaikka uuden julkisjohtamisen ja nyttemmin uuden julkisen hallinnan kieli on korvannut hallinnon kehittämisen kielessä byrokraattiselle hallinnolle tyypillisen juridisen kielen, tämä ei tarkoita, etteivätkö byrokraattiset perinteet, arvot ja rakeet edelleen eläisi vahvasti.

Ainakin valtionhallinnossa byrokraattiset arvot ja byrokraattinen eetos ovat edelleen merkittävässä roolissa (ks. Taulukko 2). Asiantuntemus, puolueettomuus, laillisuusperiaate ja vastuullisuus ovat selkeästi edelleen valtionhallinnon ydinarvoja. Uuteen julkisjohtamiseen liitetyt arvot,

kuten taloudellisuus ja tuloksellisuus seuraavat edelleen perässä. Samoin byrokraattisen hallinnon arvoja pienemmässä roolissa ovat uuteen julkiseen hallintaan yhdistettävissä olevat arvot, kuten esimerkiksi palveluperiaate ja innovatiivisuus.

Taulukko 2 Valtionhallinnon ydinarvot (VM 2016,17)

Valtionhallinnon arvot	%:a vastaajista
Asiantuntemus	77,5
Puolueettomuus	76,8
Laillisuusperiaate ja vastuullisuus	70,4
Avoimuus	47,1
Luottamus	46,1
Palveluperiaate	42,7
Tuloksellisuus	34,0
Tasa-arvo	21,7
Taloudellisuus	16,2
Innovatiivisuus	16,0
Yleinen hyväksyttävyys	10,1
Omistautuminen	4,6
Kollegiaalisuus	2,4
Kuuliaisuus	1,3

Uudet julkisjohtajat hallintoajattelun traditioiden uudistajina

NPM loi kuvan julkisjohtajasta, joka johtaa organisaatiotaan yritysjohtajan tapaan. Vaikkei se ei ole täysin toteutunutkaan, idean ytimessä oli alun perin tulos tai ulos- ajattelu. Johtajan oli ajateltu olevan määrääkäs, joten määrääjän lopussa piti arvioida toiminnan menestyksellisyys ja toimia sen mukaan. Tämä on kuitenkin vain yksi osa totuutta. Kyse ei ole vain tuloksesta vain myös luottamuksen säilymisestä erityisesti suhteessa poliittisiin päättäjiin. NPG vie tämän vaatimuksen NPM-ajattelua pidemmälle. Verkostoituminen ja kumppanuus edellyttävät julkisjohtajilta uudenlaista osaamista, kuten kykyä rakentaa ja johtaa verkostosuhteita, sosiaalisia taitoja toimia yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa mitä erilaisimpien toimijoiden kanssa, sekä vahvaa eettisyyttä julkisen intressin edustajina (mm. Virtanen & Stenvall 2011: 48, 58–59.).

Edellä kuvatuista hallinto- ja johtamisajattelun traditioista käsin tilannetta katsoen tulevilta julkisjohtajilta edellytetään kolmea isoa asiaa yhtäaikaaisesti:

- Julkisjohtajan tulisi olla toiminnassaan tehokas, oikeudenmukainen ja tasapuolinen (byrokraattisen hallinnon traditio).
- Julkisjohtajan tulisi olla ammattijohtaja, joka antaa tilaa, vaatii alaisiltaan tulosta ja rohkaisee heitä yrittäjämäiseen käyttäytymiseen (NPM:n traditio).
- Julkisjohtajan tulisi omata kyky aktivoida kansalaiset ja yritykset mukaan vastaamaan yhteiskunnallisiin haasteisiin yhdessä julkisten organisaatioiden kanssa (NPG:n traditio).

Keskeinen ongelma on luonnollisesti siinä, miten tuo tapahtuu käytännössä? Vaatimukset on helppo asettaa, mutta kohtuullisen vaikeita toteuttaa. Em. vaatimukset ovat ainakin joiltain osin myös toisilleen ristikkäisiä. Siksi tulevien julkisjohtajien koulutuksessa on vaikea yhtälö ratkaistavana siitä, miten niitä pitäisi painottaa. Hallintotieteellistä koulutusta antavilla yksiköillä on tältä osin oma linjansa noudatettavanaan, vaikkakin yhteisiä elementtejä ja suuntia löytyy myös runsaasti.

Uudet julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta kolme hallinto- ja johtamisajattelun traditioita, joiden puitteissa he voivat hyvinkin tuottaa ajan kuluessa uusia traditioita. Emme pidä todennäköisenä sitä, että jatkossakaan uudet mahdolliset traditiot ”putsaavat pöydän”, ja syrjäyttävät olemassa olevia traditioita kokonaan. Lähdemme myös siitä, että traditio on sitä vahvempi mitä vanhempi se on. Siksi byrokraattisen hallinnon traditio on edelleen vahvimmin näkyvä myös tulevien julkisjohtajien osalta. Se ei ole iso yllätys, sillä kaikki uutiset byrokratian kuolemasta olisivat ilman muuta vale uutisia.

Lähteet

Ahonen, P. (1989). *Hallinto hallintana: Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.

Casey C. (2015). Public Values in Governance Networks: Management Approaches and Social Policy Tools in Local Community and Economic Development. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 106–127.

Evans, M. (2009). Gordon Brown and Public Management Reform—A Project in Search of a ‘Big Idea’? *Policy Studies*. Vol. 30, No. 1, pp 33–55.

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

Greve C. (2015). Ideas in Public Management Reform for the 2010s: Digitalization, Value Creation and Involvement. *Public Organization Review*, Vol. 15, No. 1, pp. 49–65

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. *Acta Universitatis Tamperensis* 1871. Tampere: Tampere University Press.

Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään. Linjakaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa E. Hyyryläinen & Viinamäki, O.-P. (Toim.). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. *Acta Wasensia* No 238. *Julkisjohtaminen* 16. *Universitas Wasensis*. Vaasa. 132–145.

Hendrikx, W., & van Gestel, N. (2017). The emergence of hybrid professional roles: GPs and secondary school teachers in a context of public sector reform. *Public Management Review*, 19(8), 1105–1123.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (spring): 3–19.

Hyyryläinen, E. (1999). Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen. Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. *Acta Wasensia* No. 73. *Hallintotiede* 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Hyyryläinen, E. (2014). New Public Managementin kukoistuskauden aikana syntynyt monikansallinen hallinnon uudistamiskäytäntö. *Diskursiivisen institutionalismin tulkinta. Hallinnon tutkimus* 33: 4, 297–313.
- Jann, W. (2005). *Modern Governance. A European Perspective*. Teoksessa G. Frasier-Moleketi (Toim.). *The World We Could Win. Administering Global Governance*. IOS Press. 146–157.
- Lane, J-E., Arvidsson, S. & Magnusson, T. (1986). *Byråkrati och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia 113. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2010). *Johtaminen sosiaalialalla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8: 3, 377–387.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services*. London: Blackwell.
- Pollitt, C. (1995). Justification by works or by faith evaluating New Public Management. *Evaluation* 1(2): 133–154.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Rugge, F. (2012). *Administrative Legacies in Western Europe*. Teoksessa: G. Peters & Pierre, J. (Toim.). *The Sage Handbook of Public Administration*. Lontoo: Sage. 228–240.
- Salminen, A. & Kuoppala, K. (1985). *Julkisvalta, byrokratia, organisaatio*. Helsinki: Otava.
- Salminen, A. & Lehto, K. (2012). Accountable to Whom? Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish Public Administration. *Halduskultuur – Administrative Culture* 13: 2, 147–162.
- Swedberg, R. & Agevall, O. (2005). *The Max Weber dictionary: Key words and central concepts*. Stanford (Calif.): Stanford Social Sciences.
- Vartola, J. (2004). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola J. (2013). *Byrokratia modernin hallinnan muotona*. Teoksessa: I. Karppi (toim.). *Governance : hallintaa uusien muotoiluin*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2011). *Julkinen johtaminen*. 2. painos. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- VM (2016). *Virkamiesetiikan tila 2016 - kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 38/2016. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Julkisen hallintotoiminnan oikeudelliset erityispiirteet

Ilpo Luoto, Niina Mäntylä, Laura Perttola & Kristian Siikavirta

Johdanto

Kaikissa valtioissa on hallitsija, joka rajojen sisäpuolella johtaa tärkeinä pitämiään toimintoja määräysvallassaan olevan hallintokoneiston avulla. Hallitsija voi olla esimerkiksi valtansa perinyt tai anastanut yksinvaltiias tai toistuvilla vaaleilla valittava parlamentti ja sen muodostama hallitus. Ylintä valtaa voivat tämän lisäksi käyttää muutkin toimielimet. Länsimaissa ja Euroopassa tämä julkinen valta on perinteisesti jaettu kolmijako-opin mukaan lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan ja tuomiovaltaan, jotka yhdessä ja erikseen huolehtivat vallankäytön oikeutuksesta ja toimivuudesta.² Digitalisaatio, sosiaalinen media tai kansalaisyhteiskunta oikeuksiineen ja vapauksineen eivät ole poistaneet tarvetta yhteiskunnan johtamiselle ja vallankäytölle. Suomessa vallankäytöstä on määrätty yleisellä tasolla Suomen perustuslaissa (731/1999) ja tarkemmin alemman asteisessa lainsäädännössä. Euroopan unionin jäsenyytemme vuodesta 1995 alkaen ei ole tuonut tähän perustavanlaatuista muutosta, vaikka kotimaisen eduskunnan lisäksi Suomessa sovellettavaa lainsäädäntöä tuottavat muun muassa Euroopan unionin neuvosto ja parlamentti.

Ihmisten välinen kanssakäyminen näyttää aina edellyttävän sääntöjä, jotka ovat yhteisesti hyväksytyjä ja tasapuolisiksi koettuja. Säännöillä voidaan estää inhimillisen toiminnan ylilyöntejä ja ikäviä toimintatapoja. Yleisesti ottaen yhteisön säännöt voivat olla epävirallisia sosiaalisia sääntöjä (kasvatus, tavat ja tottumukset) tai muodollisia oikeudellisia sääntöjä (lait ja asetukset). Oikeudelliset säännöt ovat sikäli erityisiä, että ne ovat julkisia, kaikille samanlaisia, alueeseen ja aikaan sidottuja sekä erityisellä tavalla yhteisesti muodostettuja ja sovittuja (Suomessa eduskunta). Oikeudellisten sääntöjen luominen ei ole uusi eikä suomalainen keksintö, vaan sääntöjä on tarvittu aina, kun tiiviitä yhteisöjä on syntynyt.³ Sääntöjen muodostaman oikeusjärjestyksen ja sen toteuttamisesta vastaavan hallinnon kokonaisuutta kutsutaan *oikeusvaltioksi*.

Oikeusvaltion käsitteellä voi olla ideologinen sivumaku, mutta sillä on joka tapauksessa arvioitu olevan suuri käytännöllinen ja taloudellinen merkitys. Toimiva oikeusvaltio antaa yksilöille hyvät edellytykset käyttää luovuuttaan ja ominaisuuksiaan tavoitellakseen haluamaansa elämäntapaa ja turvattua elämää. Eräät kansainväliset instituutiot keräävät laajaa vertailuaineistoa oikeusvaltion piirteistä eri valtioissa.⁴ Merkittävä havainto on, että taloudellisesti menestyvissä valtioissa oikeusvaltio on yleensä vahva. Maailmanpankin tutkimusohjelmassa on havaittu, että rikkaiden

² Vallan kolmijaosta mm. Jyränki 2003, s. 146–149 ja Pitkäranta 2013, s. 130–132.

³ Alueellinen ja lopulta valtiollinen oikeus on kehittynyt Euroopassa erityisesti keskiajan lopulta (noin vuodesta 1100-) ja uuden ajan alusta lukien (noin vuodesta 1400-). Ks. esim. Pihlajamäki & Pykkänen 1996, s. 5–10.

⁴ Esim. World Bank - Worldwide Governance Indicators, Legatum Prosperity Index ja World Justice Project - Rule of Law Index.

teollisuusmaiden varallisuudesta suurin osa on sitoutunut inhimilliseen pääomaan eli koulutukseen ja terveydenhuoltoon sekä oikeusvaltiota ylläpitäviin instituutioihin⁵.

Julkinen vallankäyttö ja julkinen hallinto voidaan erottaa yksityisestä toiminnasta esimerkiksi erityisen syntyvän ja johtamisen, sen tehtävän ja rahoituksen avulla.⁶ Julkinen valta tarvitsee olemassa olleen oikeutuksen lainsäädännöstä eikä sillä ole muuta kuin lain antamia tehtäviä ja toimivaltaa. Rahoituksensa julkinen valta saa pääsääntöisesti verotuksen avulla. Yksilöillä on länsimaisen ajattelutavan mukaan luovuttamaton ihmisarvo ja olemassaolon oikeutus sekä vapaus toimia omien mieltymystensä mukaan loukkaamatta toisia. Yksilöiden taloudellinen toiminta on puolestaan organisoitunut jo pitkään osakeyhtiöiden muotoon. Taloudellinen toiminta luo yleensä ympärilleen markkinat, joilla kaikki voivat toimia markkinoiden ehdoilla. Tässä yhteydessä on huomautettava, että yhteiskunnan kehitys on johtanut vapaasti toimivien markkinoiden sääntelyyn lain avulla⁷.

Tässä kirjoituksessa käsitellään julkisen vallan käytön keskeisiä piirteitä lainsäädännön näkökulmasta. Esitetty lainsäädäntö on julkisoikeutta, joka määrää vallankäytöstä ja sen sisällöstä eli millaisiin ilmiöihin vallankäyttö ulottuu ja mitä julkinen valta vaatii yksilöiltä ja organisaatioilta. Julkisoikeuden säädökset (laki) luovat julkisen vallan organisaatiot ja niiden toimivallan ja tehtävät. Sen lisäksi julkisoikeus määrää vallankäytön menettelytavoista ja kansalaisten ja yhteisöjen oikeusturvasta.

Mitä on julkishallinto?

Julkinen sektori ja yksityinen sektori - toiminnan erot

Julkishallinto eroaa yksityisten yhteisöjen, kuten osakeyhtiöiden ja aatteellisten yhdistysten hallinnosta. Erot ilmenevät erityisesti siinä, millaisen kehikon oikeusjärjestys asettaa hallinto-organisaatioille ja hallintotoiminnalle. Yksityisten yhteisöjen toimintaa ohjaava lainsäädäntö on pääosin yksityisoikeudellista, ja siinä painottuu toiminta- ja sopimusvapaus. Toiminnassa syntyvät riidat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa, mikäli sopimus- tai muuta riitaa ei ole sovittu ratkaistavaksi välimiesmenettelyssä.

Julkishallinnon organisatoriset ja toiminnalliset perusteet on vahvistettu suoraan lainsäädännössä, osin perustuslaissa. Julkisten tehtävien hoitaminen tai julkisen vallan käyttäminen on mahdollista vain eduskunnan hyväksymän lain nojalla. Sovellettava lainsäädäntö on pääsääntöisesti julkisoikeudellista ja sääntely korostaa päätöksenteon julkisuutta, kontrolloitavuutta ja päätösten julkista perustelemista. Julkisia hallintotehtäviä hoitavat ja julkista valtaa käyttävät henkilöt ovat myös virkavastuussa toimistaan.

⁵ World Bank 2006.

⁶ De Vries 2016, s. 76. Julkinen organisaatio on esimerkiksi i) vastuussa kansalle/yleisölle ja sen ii) tehtävä on tuottaa julkisia palveluja iii) verovaroin.

⁷ Markkinoiden toimintaa tutkiva taloustiede hyväksyy oikeudellisen sääntelyn markkinoiden puutteiden korjaamiseksi. Markkinoiden puutteita ovat muun muassa informaation epätäydellisyys, ulkoisvaikutukset, markkinoiden keskittyminen ja päätöksenteon virheet. Ks. esim. Viscus, Harrington & Vernon 2005, s. 1–2.

Julkishallinnossa oikeussuojaa antavat ja toiminnan lainmukaisuutta valvovat pääsääntöisesti hallintotuomioistuimet. Toiminnan lainmukaisuutta valvovat myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joko oma-aloitteisesti tai niille tehdyn kantelun johdosta.

Hallintotoiminnan suhde lainsäädäntöön ja lainkäyttöön - vallan kolmijako-oppi

(Julkis)hallinto on usein määritelty vallan kolmijako-opin avulla. Valtion päätehtävinä on perinteisesti pidetty lainsäädäntöä, lainkäyttöä (l. tuomiovaltaa) ja hallintoa. Lainsäädäntö on oikeussääntöjen noudatettavaksi vahvistamista. Lainkäyttö on toimintaa, jossa oikeusturvan antamisen tarkoituksessa vahvistetaan, miten oikeussääntöä on yksittäistapauksessa sovellettava. Hallinto käsittää valtion kaiken muun toiminnan valtion tarkoitusten toteuttamiseksi.

(Julkis)hallinnon määrittely tällä tavoin ei ole tarkkarajainen, mutta auttaa kuitenkin paikantamaan sen julkisen vallan käytön alueen, jolla hyvän hallinnon vaatimusta ja sitä konkretisoivaa lainsäädäntöä ja muita oikeusnormeja tulee lähtökohtaisesti soveltaa ja noudattaa.

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta.

Lainkäyttövaltaa (tuomiovaltaa) käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Suomessa on kaksilinjainen tuomioistuinlaitos: Yleiset tuomioistuimet, joita ovat kärjäoikeudet, hovioikeudet ja ylimpänä oikeusasteena korkein oikeus käsittelevät ja ratkaisevat yksityisoikeudellisia, yksityisten ihmisten ja yritysten välisiä riita-asioita. Keskeinen riita-asian käsittelyä, siviiliprosessia sääntelevä säädös on oikeudenkäymiskaari (4/1734). Yleiset tuomioistuimet käsittelevät ja ratkaisevat myös rikosasiat, vaikka rikosoikeus oikeussystemaattisesti kuuluukin julkisoikeuteen. Hallintotuomioistuimet, joita ovat alueelliset hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus, ratkaisevat hallintolainkäyttöasioita. Tärkeimpiä niistä ovat valitukset, joita tehdään hallintopäätöksistä. Esimerkiksi poliisilaitoksen päätöksestä peruuttaa ampuma-aseen hallussapitolupa voi valittaa hallinto-oikeuteen (ks. esim. KHO 2017:180). Keskeinen hallintolainkäyttömenettelyä eli hallintoprosessia sääntelevä säädös on hallintolainkäyttölaki (586/1996).

Hallinto ja hallintolainkäyttö kytkeytyvät läheisesti toisiinsa, koska hallintopäätöksistä valitetaan hallintolainkäyttöviranomaisille. Hallintoasian käsittely ja hallintolainkäyttöasian käsittely muodostavat näin jatkumon. Esimerkiksi kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi käsittelyaikoja hallinnossa, arvio se kokonaiskäsittelyaikaa eli aikaa, joka kuluu hallintoasian vireilletulosta siihen, kun hallintopäätös saa lainvoiman.

Yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten lisäksi Suomessa lainkäyttö- eli tuomiovaltaa käyttää joukko erikoistuomioistuimia, kuten markkinaoikeus ja työtuomioistuin. Hallintolainkäyttöasioita käsittelevät ja ratkaisevat myös eräät hallintoviranomaiset. Esimerkiksi aluehallintoviranomaiset käsittelevät ja ratkaisevat tietyt opetushallintoon kuuluvat valitukset, jotka edellyttävät pedagogista asiantuntemusta.

Julkishallinnon rakenteet

Julkisyhteisöjen hallintoviranomaiset

Hallintovaltaa käyttävät julkisyhteisöt, valtio ja itsehallintoyhteisöt, viimeksi mainituista tärkeimpiä ovat kuntien ja kuntayhtymien hallintoviranomaiset.

Valtionhallinto on perinteisesti ollut rakenteeltaan hierarkkinen ja pääsääntöisesti kolmitasoinen koostuen keskus-, alue- ja paikallishallinnosta. Valtion keskushallintoon kuuluu tärkeimpänä valtioneuvosto ministeriöineen. Valtion aluehallintoon kuuluvat lähinnä aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Valtion paikallishallinto on suppea, koska kunnat hoitavat pääosan paikallishallinnon tehtävistä. Valtion paikallishallinnon keskeiset viranomaiset ovat poliisilaitokset ja maistraatit. Toiminnallisesti valtionhallinto jakaantuu ministeriöjaon mukaisesti hallinnonaloihin, esimerkiksi oikeushallintoon, opetushallintoon, verohallintoon ja sisäasiainhallintoon.

Valtionhallinnon rakenteet, varsinkin aluehallinto, ovat viime vuosina olleet jatkuvassa muutoksessa. Useilla hallinnonaloilla, esimerkiksi verohallinnossa, on luovuttu hierarkkisesta hallintorakenteesta ja siirrytty yhden viranomaisen malliin, jossa itsenäisiä alue- ja paikallishallinnon viranomaisia ei enää ole.

Kunnat saavat laajasti päättää itse organisaationsa. Kunnassa on oltava kuitenkin kuntalain (410/2015) mukaan ylintä päätösvaltaa käyttävä elin, kuntavaaleissa valittava kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä kunnanvaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Jokaisessa kunnassa on oltava myös kunnanjohtaja tai pormestari.

Kunnan tehtäväkenttä on perinteisesti jaettu yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta kuntalain mukaan omilla päätöksillään voi ottaa tehtäväkseen, ja erityiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunnan eri lakien mukaan on hoidettava. Näitä lakisääteisiä tehtäviä on kunnille säädetty erityisesti opetustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalojen lainsäädännössä. Sote-tehtävät saattavat tulevaisuudessa siirtyä maakuntien järjestämismvastuulle soteuudistuksen myötä.

Yksityistäminen

Julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää perustuslain 124 §:ssä säädetyn edellytyksin muulle kuin viranomaiselle, siis yksityisen sektorin toimijalle. Yksityistäminen vaatii ensinnäkin eduskunnan lailla antaman suostumuksen. Toisena edellytyksenä on, että yksityistäminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Kolmanneksi yksityistäminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei kuitenkaan saa siirtää sellaisia tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Siten esimerkiksi poliisin toimintaa ei voida yksityistää, koska poliisin tehtäviin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Sen sijaan esimerkiksi ajoneuvojen katsastustoiminta on voitu antaa katsastusluvan saaneelle yksityiselle toimijalle, vaikka toimintaan sisältyy julkisia hallintotehtäviä päätettäessä ajoneuvon hyväksymisestä määräaikaikatsastuksessa. Perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset ovat toteutuneet, kun eduskunta on katsonut yksityistämisen tarkoituksenmukaiseksi ja on säätänyt lain ajoneuvojen katsastustoiminnasta (1099/1998, voimassa oleva laki 957/2013). Asianosaisen oikeusturva on laissa turvattu siten, katsastusluvan haltijan katsastusasiassa tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua ja hakea muutosta.

Välillinen julkishallinto

Jo ennen voimassa olevan perustuslain ja sen 124 §:n säätämistä, hallintotehtäviä hoitivat myös erilaiset ns. välillisen julkisen hallinnon organit. Ne eivät kuulu valtion tai kunnan hallinto-organisaatioon, vaan ne ovat omia, itsenäisiä oikeussubjekteja. Tehtäviltään ja organisaatioiltaan välillinen julkinen hallinto on epäyhtenäinen. Hallintotehtävien hoito perustuu kuitenkin aina eduskunnan säätämään lakiin. Lähimpänä välitöntä julkista hallintoa ovat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, esimerkiksi Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, kunnallinen työmarkkinalaitos (KT-kuntatyönantajat) ja itsenäiset yliopistot.

Julkisia hallintotehtäviä on lailla annettu myös lakisääteisille yhdistyksille (esimerkiksi Suomen Punainen Risti), osakeyhtiöille (esimerkiksi Suomen Posti Oyj) tai yksityiselle henkilölle (esimerkiksi kalastusvalvojat). Välilliseen julkiseen hallintoon on luokiteltu myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavat yksityiset sairaalat, hoitokodit, lastenkodit ja vastaavat laitokset.

Välillisen julkisen hallinnon elimen hoitaessa julkista hallintotehtävää tai käyttäessä julkista valtaa toiminnan täytyy täyttää hyvän hallinnon vaatimukset, ja käsittelyyn sovelletaan tätä vaatimusta konkretisoivaa lainsäädäntöä, kuten esimerkiksi hallintolakia (434/2003), julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) ja kielilakia (423/2003). Julkista valtaa käyttävä tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen välillisessä julkisessa hallinnossa osallistuva on myös virkavastuussa toimistaan.

Laillisuusperiaate

Julkisessa toiminnassa, kuten hallintopäätöksiä tehtäessä tai julkisessa palveluntuotannossa, tehdään sellaisia päätöksiä ja ratkaisuja, jotka vaikuttavat merkittäväällä tavalla yksilön elämään. Siksi on tärkeää, että yksilö voi yhteiskunnassa luottaa siihen, että vaikkapa lasten huostaanottopäätöstä tai päätöstä rajoittaa tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan mielenterveyspotilaan yhteydenpitoa läheisiinsä, ei tehdä mielivaltaisesti. Yksityisten oikeussubjektien suoja julkisen vallan mielivaltaa vastaan onkin oikeusvaltion ydin ja se on kirjoitettu Suomen perustuslain 2 §:ään: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Tätä kutsutaan laillisuusperiaatteeksi ja niin kunnan, valtion kuin välillisen julkishallinnonkin elimien toiminnan tulee pohjautua näille lähtökohdille. Kyseinen periaate on yläkäsite, joka tarkoittaa siis kahta asiaa: ensinnäkin hallinnon eri toimielimillä pitää olla edus-

kunnan säätämässä laissa määritelty toimivalta, jotta ne voivat tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä (*lainalaisuusperiaate*). Toiseksi laillisuusperiaate sisältää *lakisidonnaisuuden* vaatimuksen, eli julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.⁸

Mitä noudatettava laki sitten tarkoittaa? Lainsäädäntö on hierarkkinen kokonaisuus, jonka huipulla on perustuslaki ja sen alapuolella tavallisen tasoisen eduskuntalaki, sekä edelleen asetus ja muut alemman tasoiset säädökset, kuten hallintoviranomaisten antamat säädökset, joita on esitelty aiemmin tässä kirjoituksessa. Kansainväliset sopimukset, jotka on saatettu asianmukaisesti voimaan, ovat lainsäädäntöön rinnastuvassa asemassa ja velvoittavat siten myös julkisessa toiminnassa. Tällainen on esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Samoin EU-oikeudesta tulee velvoitteita, jotka joko implementoidaan osaksi kansallista järjestelmää (*direktiivi*) tai ovat välittömästi sovellettavaa oikeutta (*asetus*). Direktiivit velvoittavat julkisessa toiminnassa Suomessa, kun ne on implementoitu, EU-asetusta täytyy noudattaa heti sen voimaantulua. Lisäksi kaikkea hallintotoimintaa sitovat hallinnon oikeusperiaatteet, jotka on lueteltu hallintolain 6 §:ssä: Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (*yhdenvertaisuus*) sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (*tarkoitussidonnaisuus*). Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (*puolueettomuus* eli *objektiviteetti*) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (*suhteellisuus*). Toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (*luottamuksensuoja*). Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa, että esimerkiksi viranomaisen on noudatettava omaksumaansa tulkintalinjaa ja yksilöön ei voi kohdistaa yllättäen taannehtivia toimenpiteitä jälkikäteen.

Edellä mainittu lainsäädännön ja yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden kokonaisuuden hallinta ja noudattaminen on laillisuusperiaatteen nojalla hallinnon palveluksessa olevan oikeudellinen velvollisuus. Jos nämä lähteet sivuutetaan hallintopäätöksessä tai niitä sovelletaan väärin, päätös voidaan kumota tuomioistuimessa, jos siitä valitetaan. Lisäksi jos julkisessa toiminnassa näitä velvoitteita ei noudateta, kyseessä voi olla virkavirhe ja virkamies vastaa henkilökohtaisesti lainvastaisista toimistaan virkavastuun kautta. Hallintopäätöksiä tehdään toisinaan myös monijäsenisissä toimielimissä. Virkamies on vastuussa tällaisestakin päätöksestä, jollei hän ole esittänyt eriväviä mielipidettä. Perustuslain 118 §:n mukaan myös julkista tehtävää hoitava henkilö (muukin kuin virkamies) voidaan tuomita rangaistukseen virkarikossäännösten perusteella tai hän voi olla vahingonkorvausvastuussa. Oikeudellinen vastuu julkista tehtävää hoidettaessa on siis ankarampaa kuin yleinen oikeudellinen vastuu yhteiskunnassa.

Virkavastuu

Jos virkamies ei toimi lainmukaisesti tai laiminlyö virkavelvollisuutensa, tulee kyseeseen erityinen seuraamusjärjestelmä, joka koostuu kolmesta osasta: rikosoikeudellisesta vastuusta, vahingonkorvausvelvollisuudesta ja hallinnollisesta virkavastuusta.

Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee virkamiestä, julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä (esim. kunnanvaltuutettua) sekä julkista valtaa käyttävää henkilöä. Osa virkarikossääntelystä

⁸ Ks. Mäenpää 2013, s. 137.

koskee myös muuta julkisyhteisön työntekijää. Tällaisia ovat lahjusrikosten tunnusmerkitöt sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevat tunnusmerkitöt. Muut edellä mainituista ryhmistä voivat syyllistyä myös virka-aseman väärinkäyttämiseen, törkeään virka-aseman väärinkäyttämiseen sekä virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen (rikoslaki 40:1-12). Viime vuosina Suomessa mediahuomiota ovat saaneet erityisesti virkarikostuomiot Helsingin huumepoliisin entisen päällikön Trevoc-jutussa sekä 8-vuotiaana menehtyneen Vilja Eerikan asioista vastanneen sosiaalityöntekijän ja hänen lähiesimiehensä saamat tuomiot tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta lastensuojeluasiassa.

Myös vahingonkorvausvastuu on yksi virkavastuun osa. Virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava henkilö vastaa virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta, mutta käytännössä vastuu kanavoituu näissä tilanteissa työnantajalle, eli esimerkiksi kunnalle tai valtiolle, jos teko ei ole tahallinen. Yleensä julkisessa toiminnassa aiheutuvat vahingot syntyvätkin tuottamuksellisesti, eli pikemminkin huolimattomuuden seurauksena kuin tahallisesti. Myös julkisyhteisön luottamushenkilöt, kuten kunnanvaltuutetut, ovat vahingonkorvausvastuussa luottamustoimessa aiheutuneista vahingoista. Vahingonkorvauslain 3:2 sisältää myös erillisen säännöksen julkisyhteisön korvausvastuusta virhe- tai laiminlyöntitilanteessa *julkista valtaa käytettäessä*. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka hoitaa julkista tehtävää. Julkisyhteisön vastuuta rajaa kohtuuserviointi: yhteisön vastuu tulee kyseeseen vain, jos virkatehtävän suorittamiselle asetettuja kohtuullisia vaatimuksia ei ole noudatettu. Esimerkiksi jos asiakkaalle annetaan virheellisiä neuvoja, julkisyhteisö voi olla vahingonkorvausvastuussa, jos neuvoja annettaessa viranomaisen ei ole noudattanut kohtuudella asetettavia vaatimuksia, eli tietojen oikeellisuutta ei ole varmistettu riittävällä huolellisuudella⁹. Lisäksi vahingonkorvauslain 3 luvun 4 § velvoittaa valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsineen hakemaan ensin muutosta ratkaisuun. Jos vahinkoa kärsinyt ei ole näin menetellyt, eikä tälle ole pätevää syytä, ei hänellä ole oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän olisi voinut välttyä hakemalla muutosta. Muutoksenhakujärjestelmää käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä kirjoituksessa.

Hallinnollinen virkavastuu eroaa edellisistä virkavastuun muodoista siten, että sitä toteutetaan hallintotasolla, eikä tuomioistuimissa¹⁰. Lievin tapa puuttua virkamiehen moitittavaan menettelyyn on suullinen tai kirjallinen huomautus. Asetta vakavampi moite voidaan osoittaa virkamiehelle varoituksella, esimerkiksi jos virkamies yksittäistapauksessa käyttäytyy epäasianmukaisesti. Virkamiehen on korjattava toimintatapaansa saatuaan huomautuksen tai varoituksen. Kunnissa viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Valtion virkamiesten ja kuntien viranhaltijoiden osalta tässä ei käytännössä ole näin suurta eroa – vaikka sääntely varoituksen antamisesta ennen irtisanomista

⁹ Ks. esim. KKO 1989:50.

¹⁰ Mäenpää 2013, s. 1232; Koskinen & Kulla 2013, s. 257.

koskee vain kunnallista viranhaltijaa, myös valtion palveluksessa olevalle virkamiehelle annetaan yleensä varoitus ennen irtisanomista¹¹. Tämä on myös hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaista¹². Irtisanominen puolestaan edellyttää seuraavia perusteita: valtion virkamieslain (750/1994) mukaan virkamies voidaan irtisanoa virkamiehestä johtuvasta syystä, kun syy on erityisen painava (25.2 §) ja kunnissa viranhaltijat voidaan irtisanoa viranhaltijasta johtuvasta syystä, kun syy on asiallinen ja painava (laki kunnallisesta viranhaltijasta 35 §).¹³ Käytännössä sekä valtion että kuntien virkasuhteissa tällaisina syinä voidaan pitää muun muassa virkaan kuuluvien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä esimerkiksi joitain rikoksia. Kaikkein vakavimmissa tapauksissa eli valtion virkamieslain 33 §:n mukaisesti törkeissä virkavelvollisuuksien rikkomis- tai laiminlyöntitapauksissa virkasuhde voidaan päättää välittömästi, eli purkaa. Laissa kunnallisesta viranhaltijasta purun edellytykset on määritelty hieman toisin sanamuodoin, mutta samalla tavalla edellytetään erittäin painavaa syytä, ja niin vakavaa velvoitteiden rikkomista ja laiminlyöntiä, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista edes irtisanomisajan pituista aikaa (41 §).

Julkisuusperiaate

Kaikessa julkisessa toiminnassa noudatetaan *julkisuusperiaatetta*, jonka mukaan jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa viranomaisten toiminnasta¹⁴. Perustuslain 12.2 §:ssä säädetty *asiakirjajulkisuus* kohdistuu viranomaisen hallussa olevaan, jossakin muodossa tallennettuun tietoon, ja se edellyttää sekä asiakirjojen julkisuutta että jokaisen pääsyä tiedon lähteisiin: ”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” *Asianosaisjulkisuus* on tätä laajempi tiedonsaantioikeus; sillä tarkoitetaan hallintomenettelyn ja oikeudenkäynnin asianosaisen oikeutta saada tieto muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä.

Julkisuusperiaatteen toteuttamisesta säädetään julkisuuslaissa, joka on asiakirjojen julkisuutta koskeva perussäädös. Termillä *asiakirja* tarkoitetaan julkisuuslaissa kaikkia tiedon tai viestin tallentamismuotoja: niin paperille painettuja tekstejä ja kuvia kuin sähköisesti tai muulle välineelle tallennettuja tietoja. Myös sellaisiin tallennusmuotoihin, joita ei vielä ole keksittykään, sovelletaan aikanaan julkisuusperiaatetta.

Julkisuusolettama on määritelty perustuslaissa viranomaisten hallussa olevan tiedon saatavuuden lähtökohdaksi, joten tietoa haluavan ei tarvitse perustella viranomaisille asiakirjan julkisuutta eikä yleensä myöskään esittää perusteita tietopyynnölleen. Viranomaisen on annettava pyydetty tieto, elleivät julkisuuslain salassapitosäännökset tätä estä. Tätä voidaan nimittää vi-

¹¹ Ks. Koskinen & Kulla 2013, s. 266.

¹² Mäenpää 2017, s. 439.

¹³ Tiettyjä valtion ylimpiä virkamiehiä (kuten eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) ja kunnanjohtajaa koskevat erityissäännökset, joissa on määritelty kevennetty irtisanomisperuste, joka liittyy erityisiin luottamuskyymyksiin (valtion virkamieslaki 26 § ja kuntalaki 43.1 §).

¹⁴ Julkisuusperiaatteesta Mäenpää 2016.

ranomaisen näkökulmasta julkisuuden passiiviseksi toteuttamiseksi, sillä se riippuu tietoa pyytävien omasta aloitteellisuudesta. Viranomaiset toteuttavat julkisuusperiaatetta myös aktiivisesti varmistamalla, että julkista tietoa ylipäättäen on saatavilla ja että siitä tiedotetaan. Viranomaisen on huomioitava tiedonsaantioikeudet jo päätöksenteossa, pidettävä saatavilla asiakirjoja keskeneräisistä ja valmisteltavista asioista sekä tiedotettava oma-aloitteisesti toiminnastaan. Näin edistetään tiedonsaannin toteuttamista ja varmistetaan, että julkisuusperiaate toteutuu myös käytännössä.

Julkiseksi tullut asiakirja saattaa sisältää lain mukaan *salassa pidettäviä* tietoja. Julkisuusperiaatteen piiriin tuleminen ei syrjäytä salassapitosäännöksiä, joten esimerkiksi julkiseksi tulleesta tarjousasiakirjasta ei voi saada tietoja, jotka ovat liikesalaisuuden piirissä. Salassapito tarkoittaa asiakirjan ja siinä olevan tiedon suojaamista sivullisilta. Sen tehtävänä on suojata muun muassa yksityiselämää ja yksityisyyttä, yleistä turvallisuutta sekä liikesalaisuuksia. Salassa pidettävää asiakirjaa tai tietoa ei saa näyttää eikä luovuttaa sivullisille (*asiakirjasalaisuus*). Lisäksi salassa pidettävää tietoa ei saa kertoa sivullisille (*vaitiolovelvollisuus*) eikä sitä saa hyödyntää mitenkään (*hyväksikäyttökielto*). Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat on määritelty julkisuuslain 24 §:ssä.

Julkisuuden rajoittaminen merkitsee poikkeusta julkisuusperiaatteesta ja tiedonsaantia koskevasta perusoikeudesta, joten rajoituksille on määrätty tiukat edellytykset. Salassapidon täytyy aina perustua lakiin. Lisäksi salassapitosäännöksiä voidaan säätää vain välttämättömistä syistä ja säännösten on oltava täsmällisiä ja yksiselitteisiä. Kuten kaikkia muitakin perusoikeuksista tehtäviä poikkeuksia, salassapitoa on tulkittava suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti siten, että julkisuus voi rajoituksesta huolimatta toteutua mahdollisimman laajasti. Julkisuusperiaatteen ja muiden intressien suojaamisen välistä ristiriitaa koskee esimerkiksi kiista eduskunnan vierailijatietojen luovuttamisesta. KHO:n ratkaisun (20.12.2016/5423) mukaan vierailijalistat voivat sisältää salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi diplomaattivierailuista, mutta tästä huolimatta listat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan ja kaikki julkisiksi katsottavat tiedot on annettava niitä pyytävälle. Eduskunnassa ryhdyttiin hävittämään vierailijalistoja päivittäin KHO:n päätöksen jälkeen, mitä voidaan pitää ongelmallisena asiakirjajulkisuuden yhteiskunnallisen merkityksen ja julkisuuslain tavoitteiden näkökulmasta.

Julkisuusperiaatteen keskeisin tehtävä on oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen. Jotta viranomaisten toiminta olisi ennakoitavaa ja sen lainmukaisuutta voisi arvioida, siitä on saatava riittävästi tietoa. Julkisuusperiaate ei kuitenkaan voi toteutua, jos julkisia asiakirjoja ei löydä tai ei tiedä, mitä tietoa viranomaisten hallussa on. Tämän vuoksi julkisuus edellyttää *avoimuutta* eli viranomaisilla olevien tietojen saatavuutta ja käytettävyyttä. Avoimuuteen liittyy viranomaisten oma-aloitteinen tiedottaminen sekä *hyvä tiedonhallintatapa* eli asianmukaisen tietohallinnon järjestäminen. Viranomaistoiminnan julkisuus on demokratian toteutumisen perusedellytys: vain julkiseen toimintaan voi osallistua ja vaikuttaa. Julkisuus myös mahdollistaa vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan. Ilman julkisuutta ei voisi käyttää sananvapautta eikä osallistua julkiseen keskusteluun.

Lähtökohtaisesti oikeuteen saada tieto sisältyy myös oikeus käyttää tätä tietoa hyväkseen, ellei tiedon julkisuutta ole lain nojalla rajoitettu. Julkisuudella onkin myös merkittävä välineellinen tehtävä, sillä viranomaisten haltuun kertyy valtavat määrät tietoa, jolla on taloudellista arvoa. Julkisen sektorin keräämän ja tuottaman tiedon jatkokäyttö *avoimen datan* muodossa on esimerkki alueesta, jossa julkisoikeudellinen sääntely luo edellytyksiä ja asettaa rajoja yksityiselle toiminnalle.¹⁵ EU:n jäsenvaltioilla on velvollisuus avata julkiset tietovarantonsa, jotta tietoa voidaan hyödyntää sekä kaupallisiin että yleishyödyllisiin tarkoituksiin¹⁶. Kulut tiedon keruusta ovat syntyneet jo viranomaisten hoitaessa lakisääteisiä tehtäviään, joten julkisten tietovarantojen uudelleenkäyttö lisää tiedon arvoa ja tehostaa jo tuotetun tiedon hyödyntämistä¹⁷.

Oikeussuoja julkishallinnossa

Koska julkisessa toiminnassa voidaan merkittäväällä tavalla puuttua yksityisen oikeusasemaan, on myös oleellista, että yksityisen oikeusturvasta huolehditaan. Hallinnon asiakkaalla tulee olla keinoja, joiden avulla hän voi jälkikäteen saattaa esimerkiksi hallintopäätöksen lainmukaisuuden tuomioistuimen arvioitavaksi kohtuullisin kustannuksin. Hallintoprosessin muoto on pyritty pitämään sellaisena, että yksityinen voi osallistua oikeudenkäyntiin ilman oikeudellista avustajaa, jolloin kustannukset ovat huomattavasti maltillisempia kuin yleisten tuomioistuinten puolella. Hallinnon asiakkailla on myös täysin maksuttomia valvontakeinoja käytettävissään, kuten hallintokantelu.

Julkishallinnon eri toimintamuodot ja niihin liittyvät oikeussuojakeinot

Hallinnon eri toimintamuodot on syytä eritellä, koska oikeudellisen sääntelyn luonne, intensiteetti sekä oikeussuoja- ja valvontakeinot ovat erilaiset hallinnon eri toimintamuodoissa.

Hallinnollisen vallankäytön keskeisin muoto on *hallintopäätöksen* teko. Hallintopäätös on hallintoviranomaisen yksipuolisesti tekemä ratkaisu, joka koskee hallinnon ulkopuolisen tahon (eli *asianosaisen*) oikeutta, etua tai velvollisuutta. Hallintopäätös voi olla velvoittava, esimerkiksi verotuspäätös tai edunsoova, esimerkiksi rakennuslupapäätös. Oikeusjärjestys sääntelee intensiivisimmin hallinnon toimintamuodoista juuri hallintopäätösten tekoa, ja hallinnon oikeussuojajärjestelmänkin rakentuu oikeussuojan takaamiseen näissä ulkoisissa, asianosaisasioissa.

Toisen kategorian muodostavat *hallinnon sisäiset toimet*, joiden oikeudelliset vaikutukset kohdistuvat hallinnon sisälle, hallinnon toisiin toimijoihin. Esimerkiksi esimiehen virkamiehelle antama virkakäsky tai työjärjestyksen vahvistaminen, ovat hallinnon sisäisiä toimia. Oikeussuojan turvaaminen hallinnon sisäisissä toimissa ei ole yhtä keskeinen vaatimus kuin asioissa, joissa päätökset vaikuttavat hallinnon ulkopuolisten tahojen oikeusasemaan. Ratkaisuista ei pääsään-

¹⁵ Jaatinen 2015, s. 18.

¹⁶ Avoimesta datasta on EU:n tasolla säädetty uudelleenkäyttödirektiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 2003/98/EY ja muutosdirektiivi 2013/37/EU).

¹⁷ Nilsen 2010, s. 431, 464.

töisesti saakaan valittaa, joskin kunnallishallinnossa joistakin hallinnon sisäisistä toimista, esimerkiksi hallintosäännön hyväksymisestä koskevasta kunnanvaltuuston päätöksestä, saa tehdä kunnallisvalituksen.

Julkishallinnossa tehdään myös *hallintosopimuksia*. (Ne perustuvat lähtökohtaisesti tasa-arvoisten osapuolten, joista ainakin toinen on julkista tehtävää hoitava taho, väliseen neuvotteluun ja sopimiseen.) Hallintosopimuksissa on kysymys julkisten tehtävien hoitamisesta, julkisen palvelun tuottamisesta tai julkisen vallan käyttämisestä koskevasta sopimussuhteesta. Hallintosopimuksia ovat esimerkiksi kuntien ja palvelujen tuottajien väliset ostopalvelusopimukset sosiaali-, terveys- ja kouluhallinnossa tai kaavoitukseen tai kaavojen toteuttamiseen liittyvät maankäyttöso-
pimukset. Hallintosopimuksia koskevat riidat käsitellään hallintoriita-asioina hallintotuomiois-
tuimissa.

Hallintoviranomaiset voidaan lailla valtuuttaa antamaan teknisluontoisia tai alueellisesti rajatuja säädöksiä, jos sääntelyä ei ole välttämätöntä eikä tarkoituksenmukaista toteuttaa eduskunnan säätämällä lailla tai asetuksella (*hallinnollinen regulaatio* eli *delegoidun lainsäädäntövallan käyttäminen*). Esimerkiksi verohallinto antaa runsaasti säädöstyyppisiä päätöksiä verotuksesta. Myös ELY-keskuksille ja kunnille on eri laeissa annettu toimivalta alueellisesti rajattujen säädöstyyppisten päätösten antamiseen, esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n perustuva rakennusjärjestyksen hyväksyminen. Viimeksi mainitut hallintosäädökset rinnastuvat valituskel-
pisiin hallintopäätöksiin ja niistä saa valittaa. Muutoin hallintosäädösten oikeudellinen kontrolli perustuu siihen, että hallintosäädöksen sisältämää säännöstä ei saa perustuslain 107 §:n mukaan soveltaa viranomaisessa, jos säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Tosiasiallinen hallintotoiminta on volyymiltaan suurin hallinnon toimintamuoto. Esimerkiksi julkisessa terveydenhuollossa annettava hoito ja hoitotoimenpiteet, kouluissa annettava opetus, lasten päivähoido, teiden rakentaminen ja hallinnon tiedotustoiminta ovat tosiasiallista hallintotoimintaa. Säädosohjaus ei ole keskeinen ohjausväline tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Hallinnon lainalaisuuden periaate koskee kuitenkin myös hallinnon tosiasiallista toimintaa, ja esimerkiksi perusoikeudet ja hallintolain hyvän hallinnon perusteet tulevat sovellettaviksi myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Toiminnan puutteista ja laiminlyönneistä voidaan tehdä hallintokantelu ja myös virkavastuun eri muodot voivat aktualisoitua. Tosiasiallista hallintotoimintaa saattaa myös edeltää valituskel-
pöisen hallintopäätöksen tekeminen. Esimerkiksi sosiaali-
huoltolain 45 §:n mukaan sosiaali-
huollon asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaali-
palvelujen (esim. laitospalvelu) järjestämisestä.

Tosiasialliseen hallintotoimintaan saattaa sisältyä *välitöntä julkisen vallan käyttöä*, erityisesti poliisin, terveydensuojeluviranomaisten ja rakennusvalvontaviranomaisten toimintaan. Esimerkiksi poliisimies voi poistaa häiriötä aiheuttavan henkilön paikalta. Tällaista julkista valtaa saa käyttää ainoastaan laissa annetun nimenomaisen valtuutuksen nojalla ja vain virkasuhteessa olevat henkilöt, jotka ovat toiminnassaan virkavastuussa.

Julkisyhteisöjen hallintoviranomaiset tekevät myös yksityisoikeudellisia sopimuksia ja muita oikeustoimia. Ne esimerkiksi vuokraavat toimitiloja, hankkivat hyödykkeitä ja tekevät työsopimuksia. Näihin oikeustoimiin sovelletaan yksityisoikeudellista normistoa ja oikeussuhteissa syntyvät riidat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa. Yksityisoikeudellista tointa saattaa kuitenkin edeltää oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisen hallintopäätöksen tekeminen.

Edellä esitetty jäsentely ei ole tarkkarajainen, ja esimerkiksi hallintoviranomaisten tekemien hallintosopimusten ja yksityisoikeudellisten sopimusten erottaminen voi joissakin tilanteissa olla vaikeaa. Ongelma kulminoituu kysymykseen siitä, ratkaistaanko sopimusriidat hallintotuomioistuimissa vai yleisessä tuomioistuimessa. Samoin ulkoisten hallintoasioiden (asianosaisasioiden) erottaminen sisäisistä hallintoasioista voi erityisesti henkilöstöasioissa voi olla vaikeaa.

Julkishallinnon oikeussuojajärjestelmä - preventiivinen ja repressiivinen oikeussuoja

Hallinnon oikeussuojajärjestelmä on perinteisesti jaettu ennen hallintopäätöksentekoa vaikuttavaan eli preventiiviseen, ja päätöksenteon jälkeiseen eli repressiiviseen oikeussuojaan.

Preventiivisellä oikeussuojalla (ennaltaehkäisevällä) tarkoitetaan kaikkia niitä tekijöitä ja keinoja, joilla pyritään varmistamaan hallintopäätöksen lainmukaisuus ennen kuin hallintopäätös tehdään. Preventiivinen oikeussuoja voidaan jakaa edelleen ennakkolisiin oikeussuojatekijöihin ja ennakkolisiin oikeussuojakeinoihin. Ennakollisiin *oikeussuojatekijöihin* kuuluu muun muassa se, että hallintoasioita käsittelevät ja päätöksiä tekevät ammattitaitoiset henkilöt.

Preventiivisillä *oikeussuojakeinoilla* tarkoitetaan keinoja, joilla pyritään takaamaan oikeussuojan toteutuminen käsiteltäessä hallintoviranomaisessa konkreettista vireillä olevaa hallintoasiaa. Näitä keinoja ja takeita on mm. se, että asia valmistellaan huolella selvittämällä ratkaisussa sovellettava oikeusnormisto ja tosiseikat, asian käsittelyyn ei osallistu esteellisiä henkilöitä, asianosaista kuullaan ennen kuin asia ratkaistaan, asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat ovat ainakin lähitökohtaisesti julkisia, tehty päätös annetaan asianosaisen ymmärtämällä kielellä, päätös perustellaan avoimesti oikeusnormeihin ja hankittuun selvitykseen tukeutuen. Preventiivistä oikeussuojaa turvaavista, hallintoasian käsittelyä sääntelevistä yleislaeista tärkeimmät ovat hallintolaki, laki viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta (julkisuuslaki) ja kielilaki.

Jos preventiivisestä oikeussuojasta huolimatta asianosainen pitää hallintopäätöstä lainvastaisena, hänellä on käytettävissään repressiivisiä oikeussuojakeinoja päätöksen korjaamiseksi, muuttamiseksi tai kumoamiseksi tai ainakin päätöksen lainmukaisuuden arvioimiseksi.

Repressiivisistä (jälkikäteisistä) oikeussuojakeinoista tärkeimpiä ovat hallintokantelu ja erilaiset itseoikaisut, varsinainen muutoksenhaku eli valitus ja ylimääräinen muutoksenhaku.

Hallintokantelu on lähinnä hallinnon valvontakeino. Sen kohteeksi käy mikä tahansa hallintoviranomaisen toimintamuoto ja myös viranomaisen toimimattomuus, mutta hallintokantelun johdosta hallintotointa ei voida muuttaa tai kumota. Kanteluviranomainen voi kuitenkin antaa huomautuksen tai ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseksi. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa, siis muukin kuin asianosainen. Hallintokantelu tehdään kirjallisesti ja se voidaan tehdä

vaihtoehtoisesti joko ylemmille viranomaisille, kuten ministeriöille, aluehallintovirastolle, oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle, EU-asioissa myös komissiolle.

Itseoikaisukeinoja ovat muun muassa hallintolaissa säännelty *asiavirheen korjaaminen* ja *kirjoitusvirheen korjaaminen*. Velvollisuutta asiavirheen korjaamiseen viranomaisella ei ole, sen sijaan kirjoitusvirheen tai muun teknisen virheen viranomaisen on pääsääntöisesti velvollinen korjaamaan. Asiavirhe voidaan pääsääntöisesti korjata vain asianosaisen eduksi.

Lakisääteinen *itseoikaisu* ja varsinainen muutoksenhaku kytkeytyvät toisiinsa kiinteästi, sillä oikaisun vaatiminen on lähes poikkeuksetta edellytys sille, että päätökseen voi hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin. Merkittävin poikkeus tästä pääsäännöstä on se, että kunnanvaltuuston päätöksistä voi tehdä kunnallisvalituksen suoraan alueelliseen hallinto-oikeuteen ilman edeltävää oikaisuvaatimusvaihetta. Lakisääteisellä itseoikaisulla pyritään siihen, ainakin selvät virheet oikaistaisiin jo päätöksen tehneen viranomaisen itsensä toimesta.

Varsinaisia muutoksenhakekeinoja ovat *hallintovalitus* ja *kunnallisvalitus*. Kunnallisvalitus tehdään kunnan viranomaisen päätöksestä, silloin kun päätös on tehty kuntalain nojalla (kunnan yleinen toimiala). Esimerkiksi kunnanvaltuuston päätöksestä lakkauttaa kyläkoulu tehdään kunnallisvalitus. Hallintovalitus tehdään valtion hallintoviranomaisten päätöksistä ja pääsääntöisesti myös kunnan viranomaisen päätöksistä silloin, kun kunnan viranomaisen päätös perustuu erityislakiin, esimerkiksi sosiaalihuoltolakiin (kunnan erityinen toimiala).

Hallintovalitus on ennen muuta oikeussuojakeino. Hallintovalituksen ja sitä pääsääntöisesti edeltävän oikaisuvaatimuksen voi tehdä vain asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kunnallisvalituskin on oikeussuojakeino, mutta myös kunnallisen itsehallinnon valvontakeino. Tämän vuoksi oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja valittamaan oikeutettujen piiri on laaja: Asianosaisen lisäksi kunnan jäsenet saavat vaatia oikaisua ja tehdä kunnallisvalituksen. Kunnan jäseniä ovat ensinnäkin kaikki kunnan asukkaat, toiseksi sellaiset yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä kolmanneksi ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kyseisessä kunnassa

Hallintovalituksen soveltamisalalla oikaisuvaatimus tehdään pääsääntöisesti samalle viranomaiselle, joka on tehnyt oikaistavaksi vaaditun päätöksen, kunnallisvalituksen soveltamisalalla oikaisuvaatimus tehdään pääsääntöisesti toimielimelle, jonka alainen päätöksentekijä on. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä valitetaan pääsääntöisesti alueelliseen hallinto-oikeuteen niin kunnallisvalituksen kuin hallintovalituksenkin soveltamisalalla. Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan tehdä jatkovalitus vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen kunnallisvalituksen soveltamisalalla. Hallintovalituksen soveltamisalalla jatkovalitus edellyttää usein korkeimmalta hallinto-oikeudelta saatua valituslupaa.

Päätös saa *lainvoiman* sen jälkeen, kun siihen ei voida vaatia lakisääteistä oikaisua tai hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin. Näin on ensinnäkin silloin, jos valittaminen päätöksestä on poikkeuksellisesti kielletty. Toiseksi näin on, mikäli päätökseen ei ole vaadittu oikaisua oikaisuvaatimusajan kuluessa tai haettu muutosta valitusajan kuluessa. Kolmanneksi, jos on

jo annettu sellaisen valitusviranomaisen päätös, johon ei enää voida hakea muutosta. Lähtökohteisesti tämä on korkeimman hallinto-oikeuden päätös, usein myös alueellisen hallinto-oikeuden päätös, jos jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä on erityislaissa, esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa säädetty luvanvaraiseksi.

Hallintoriita-asia on sellainen julkisoikeudellinen riita, jossa viranomaisella ei ole toimivaltaa tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä. Tällaisia ovat esimerkiksi hallintosopimusta koskevat riidat. Hallintoriita-asia pannaan vireille alueelliseen hallinto-oikeuteen tehtävällä hakemuksella. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Eurooppalainen muutoksenhakujärjestelmä

Jos julkisyhteisöjen toiminta loukkaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamia oikeuksia, asia voidaan yksilövalituksella saattaa *Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen* käsiteltäväksi. Oikeuden loukkaus voi aiheutua hallintopäätöksestä, hallinnon tosiasiallisesta toiminnasta, tuomioistuimen toiminnasta, hallinto- tai lainkäyttöviranomaisen ja myös lainsäätäjän laiminlyönnistä tai passiivisuudesta. Valituksen tekemisen edellytyksenä on kuitenkin, että kotimaiset oikeusturva-keinot on käytetty. Valitus on tehtävä määräajassa (6 kk). Valittajalla ei ole ehdotonta oikeutta saada valitusasiaansa käsitellyksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei voi muuttaa tai kumota kansallista päätöstä tai oikeusnormia. Se voi kuitenkin velvoittaa valtion suorittamaan kohtuullisen hyvityksen oikeudenloukkauksen kohteelle.

Euroopan unionin tuomioistuin on käytettävissä oikeusturvan antajana esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa halutaan valittaa EU:n toimielimen kuten komission päätöksestä tai halutaan nostaa kanne jäsenvaltiota vastaan EU-oikeuden rikkomisesta.

Lopuksi

Kirjoituksessa olemme tuoneet esiin ja analysoineet julkisen toiminnan keskeisiä oikeudellisia piirteitä. Tarkoituksena on ollut ensinnäkin selvittää julkisoikeuden sisältöä, ulottuvuutta ja periaatteita sekä toisaalta tämän kautta valaista sitä, mitä julkinen valta tekee ja miten. Aivan kokonaista kuvaa ei tässä laajuudessa voi saavuttaa ja monet seikat jäivät tekstin ulkopuolelle. Juridiikkaan tutustuvalla voi myös vinkata, että lainsäädännökset ja yhteiskunta muuttuvat koko ajan, mutta muutokset saattavat tapahtua eri tahdissa.

Esiin nostettu lainsäädäntö luo julkiselle toimijalle erityiset toimintatavat, jotka eroavat monista yksityisille tutuista tavoista. Osakeyhtiön hallituksen pöytäkirjat eivät esimerkiksi ole lähtökohteisesti julkisia eikä osakeyhtiön hallituksen päätöksistä ole samanlaista valitusoikeutta kuin vaikkapa kunnanhallituksen päätöksistä. Eroja ei kannata kuitenkaan liioitella. Kaikkien organisaatioiden kohdalla pitää aina ratkaista kysymykset organisaation rakenteesta, halutuista toimintatavoista ja menettelyistä sekä toiminnan rajoista ja suhteista ulkopuolisiin. Julkisen toiminnan erottaa yksityisistä erityisesti se, että tavoitteena on toteuttaa *yleistä etua* tavalla, joka on kontrolloitavissa niin, että valta ei muutu mielivallaksi. Yleistä etua ei voida määritellä vaikeuk-

sitta, mutta ajatus sen olemassa olosta on ollut pitkään hyväksytty ja käsite on tuttu myös lain-säädännössä. Määrittelemätön yleisen edun tavoittelu ei kuitenkaan vapauta julkista valtaa krii-tiikiltä eikä anna sille erityistä moraalista ylivaltaa. Nämä on erikseen ansaittava. Julkisoikeuden tutkimus kertoo omalta osaltaan jotain sen ansioista tai puutteista.

Lähteet

Jaatinen, T. (2015). Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta? Teoksessa Korpisaari, P. (toim.). *Viestintäoikeus nyt: Viestintäoikeuden vuosikirja 2014* (s. 17–49). Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Jyränki, A. (2003). *Valta ja vapaus*. Helsinki: Talentum.

Koskinen, S. & Kulla, H. (2013). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, O. (2013). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Mäenpää, O. (2016). *Julkisuusperiaate* (3. uud. p.). Helsinki: Talentum Pro.

Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Helsinki: Talentum Pro.

Neuvonen, R. (2013). *Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet*. [Helsinki]: Lakimiesliiton kustannus.

Nilsen, K. (2010). Economic Theory as It Applies to Public Sector Information. Teoksessa Cronin, B. (toim.): *Annual Review of Information Science and Technology*, Volume 44 (s. 419–489). Chicago, IL: American Society for Information Science.

Pihlajamäki, H. & Pylkkänen, A. (1996). *Suomalainen oikeustiede eurooppalaisessa traditiossa: Luentoja oikeustieteen historiasta*. Helsinki: Helsingin yliopisto, rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistie-teiden laitos.

Pitkäranta, A. (2013). Tuomioistuinvirasto - tehokkaan ja riippumattoman tuomioistuintyön edellytys vai riippumattomuuden sumuverhoa? Teoksessa Paso, M., Saukko, P. & Tolvanen, M. (toim.). *Juhlakirja Veijo Tarukannel* (s. 121–142). Helsinki: Edita.

Poikola, A., Hintikka, K. A. & Kola, P. (2010). *Julkinen data: Johdatus tietovarantojen avaamiseen*. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö.

Viscusi, W. K., Harrington, J. E. & Vernon, J. M. (2005). *Economics of regulation and antitrust* (4th ed.). Cambridge, MA: MIT Press.

The World Bank (2006). *Where is the Wealth of Nations?* Washington, D. C.: The World Bank. Saatavissa 27.11.2017: <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf>

de Vries, M. S. (2016). *Understanding public administration*. London; New York: Palgrave Macmillan.

Oikeustapaukset

KHO 2017:180

KHO 20.12.2016/5423

KKO 1989:50

Suomalaisen ihmisoikeusarkkitehtuurin ja ihmisoikeuskulttuurin nykytila ja tulevaisuus

Jukka Viljanen & Heta Heiskanen

Johdatus perus- ja ihmisoikeuksiin

Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille syntyperästä, sukupuolesta, iästä, kielestä, kulttuuritaustasta, seksuaalisesta suuntautumisesta, tai sukupuoli-identiteetistä riippumatta. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden perusta on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joita valtiot omassa toiminnassaan pyrkivät toteuttamaan. Suomen kannalta keskeisiä ihmisoikeussopimuksia on YK:n yleismaailmalliset ihmisoikeussopimukset ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioita sitova Euroopan ihmisoikeussopimus.

Kaikkiin ihmisoikeuksiin liittyy nykyisin niin puuttumattomuusvelvoitteita, turvaamisvelvoitteita kuin edistämisvelvoitteita. Ihmisoikeus edellyttää ensinnäkin velvollisuutta valtioille olla puuttumatta yksilön oikeuksiin eli lainsäädäntö ja hallintokoneisto eivät saa puuttua yksilön vapauspiiriin. Tällaisia oikeuksia ovat esimerkiksi syrjinnän kieltä, orjuuden ja pakkotyön kieltä, kidutuksen kieltä, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, oikeus elämään, mielivaltaisen pidätyksen kieltä, oikeus yksityis- ja perhe-elämään ja liikkumisen vapaus.

Lisäksi monet oikeudet vaativat turvaamistoimenpiteitä. Tällainen oikeus on esimerkiksi oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Monet oikeudet edellyttävät toteutuakseen aktiivisia edistämistoimenpiteitä. Tällaisia oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus työhön, oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus sivistykseen. Keinot voivat olla esimerkiksi oikeutta koskevan lainsäädännön säätämistä tai riittävien budjettivarojen kohdentamista. Esimerkiksi oikeus sivistykseen edellyttää riittäviä voimavaroja eri koulutusasteilla.

Perusoikeudet ovat perustuslaissa säädettyjä yksilön oikeuksia, joilla on erityinen pysyvyys ja oikeudellinen status. Yhtäältä ne kiteyttävät yhteiskunnan perustavat arvoalinnat ja toisaalta ne on sisällöllisesti harmonisoitu kansainvälisten ihmisoikeuksien kanssa. Kansainvälisillä ihmisoikeuksilla pyritään turvaamaan yksilön oikeuksille tietty vähimmäistaso, kun taas kansallisilla perusoikeuksilla voidaan taata pidemmälle menevä suojan taso. Sosiaalisten oikeuksien kohdalla perusoikeudet tarjoavat usein tehokkaampaa suojaa kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset, sillä ihmisoikeussopimusten tehokkaat valvontamekanismit liittyvät erityisesti vapausoikeuksiin. Ihmisoikeussopimusten ja perusoikeusjärjestelmän sisällölliset erot ovat usein ylikorostuneet. Usein kyse on järjestelmien välisestä vuorovaikutuksesta. Myös sosiaalisia oikeuksia koskevat sopimusvalvontajärjestelmät ovat lisääntyvässä määrin antamassa virikkeitä suomalaisen keskusteluun.

Kansallisella tasolla ihmisoikeusongelmista saadaan palautetta esimerkiksi yleisiltä lainvalvojilta ja eri järjestöiltä. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut suomalaisista ihmisoikeusongelmista

keskeisimmiksi esimerkiksi vanhusten laitoshoidon laiminlyönnit, vammaisten oikeuksien edistämisen, huostaan otettujen lasten ja nuorten oikeuksien turvaamisen, vankien pääsyn riittäviin saniteettitiloihin, koulujen turvallisuus- ja sisäilmaongelmat, pitkät oikeudenkäyntien kestot ja ulkomaalaisten säilöönnoton. Ihmisoikeusjärjestöt ovat kiinnittäneet viime aikoina huomiota etenkin erityisesti seksuaalivähemmistöjen oikeuksiin, ulkomaalaisten asemaan, ihmisoikeuskasvatuksen tarpeeseen ja lasten oikeuksien edistämiseen. Keskustelu on vilkasta niin translain muutostarpeiden kuin esimerkiksi ulkomaalaisten perheenyhdistämisen osalta.

Perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia tulee tulkita suhteessa toisiinsa

Vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeusuudistus päivitti suomalaista perus- ja ihmisoikeuskulttuuria. Murrosta olivat pohjustaneet Suomen muuttunut kansainvälispoliittinen asema, joka teki mahdolliseksi Suomen liittymisen Euroopan neuvostoon (Council of Europe) vuonna 1989. Suomi oli viimeinen Länsi-Euroopan maista, joka järjestöön liittyi. Euroopan neuvoston jäsenyys teki mahdolliseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen vuonna 1990.

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä (PeVM 25/1994 vp) korostanut, että perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita. Uudistuksen lähtökohtana oli lähentää sisällöllisesti perusoikeusjärjestelmää kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia on pidetty tärkeänä.

Oikeuden sisällön liittäminen kansainvälisiin velvoitteisiin sekä kansainvälisten sopimusten tulkintaan ja sieltä nousevaan inspiraatioon on ollut ratkaisevaa perusoikeuksien kehityksen kannalta. Perustuslain 20 § Vastuu ympäristöstä on malliesimerkki perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välisen verkottumisen ja vuoropuhelun aikakaudesta. (Ks. Viljanen Jukka, Heiskanen Heta, Raskulla Siina, Koivurova Timo, Heinämäki Leena: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Tampere 2014).

Myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus vaikuttaa tulkintaan. Oikeudet on nähtävä aina suhteessa koko perusoikeusjärjestelmään. Esimerkiksi ympäristöperusoikeus sisältää tiedonsaanti-oikeuksia, jotka ovat välittömässä yhteydessä yleisen sananvapauden kehitykseen. Samoin perustuslain 20 §:n osallistumisoikeuksien kehitykseen vaikuttaa perustuslain 13 §:n turvaama koontumis- ja yhdistymisvapaus. Perusoikeuksien tulkinnassa on myös huomioitava, ettei rikota samalla muiden perusoikeuksia. Tämä ei kuitenkaan poissulje perusoikeuksien välistä punnintaa. Päinvastoin, usein useampi perusoikeus saattaa olla osittain vastakkaisia toisiinsa nähden. Perinteisesti punnintaa on harjoitettu esimerkiksi omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välillä.

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamista edeltää ihmisoikeuksien tunnistaminen. Ihmisoikeuksien tunnistaminen tarkoittaa, että on tietoinen ihmisoikeuksien olemassaolosta ja ymmärtää miten

ne vaikuttavat jokapäiväiseen toimintaan. Ihmisoikeuksien tunnistamiseen liittyy myös käsitys oikeuksien sisällöstä sekä niihin liittyvistä julkiseen valtaan kohdistuvista velvoitteista. Valtioneuvoston lisäksi kunnat ovat keskeisessä roolissa perus- ja ihmisoikeuksien tunnistajina ja toteuttajina. Etenkin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) toteutuvat usein kunnan palvelujen kautta. Kuntien asema perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana on kuitenkin vahvasti muuttumassa ja jo osin muuttunut. Merkittävänä toimijana sosiaalisten tukien kautta on esimerkiksi KELA (Kansaneläkelaitos). Myös yksityisten toimijoiden rooli on muodostunut keskeiseksi palveluiden tuottamisessa. Samoin vireillä oleva sote-uudistus siirtää mahdollisesti TSS-oikeuksien toteuttamista kunnilta maakuntien vastuulle.

Perus- ja ihmisoikeuksien ennakkollista valvontaa harjoittaa eduskunnan perustuslakivaliokunta. Sen tehtäväksi on annettu valvoa, että lakiehdotukset ja muut asiat kuten budjetti ovat yhteensopivia perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Kotimaiset tuomioistuimet - käräjäoikeudesta korkeimpaan oikeuteen ja alueellisesti hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen - valvovat perus- ja ihmisoikeuksia perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla.

Niin tuomioistuimilta kuin muilta viranomaisilta edellytettävällä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla ensin poistetaan perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriitaiset vaihtoehdot (eliminointi) ja sitten suoritetaan optimointi, jossa valitaan vaihtoehto, joka parhaiten edistää perustuslain ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain etusija säännös mahdollistaa jättämään soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevan lain. Tätä perustuslain kohtaa on sovellettu kuitenkin varsin harvoin. Viimeiset soveltamistapaukset liittyvät isyylain voimaannosäännökseen.

Perustuslain 107 § asettaa veloitteen paitsi tuomioistuimille myös muille viranomaisille jättää soveltamatta asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat tuomioistuinten, viranomaisten sekä virkamiesten, julkisyhteisöjen työntekijöiden ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien toiminnan lainmukaisuutta. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta on kirjattu molempien lainvalvojien tehtäviin perustuslain tekstissä. Eritasovaltuutetut kuten tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu edistävät ja kehittävät oman erityisalansa osalta keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ihmisoikeuksien kansainvälistä valvontaa suorittavat useat kansainväliset valvontaelimet. Tärkein valvontaelin on Strasbourgissa toimiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka valvoo Euroopan ihmisoikeussopimusta. Sen suorittama valvonta perustuu yksilö- ja valtiovalituksiin. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sopimuksia valvovat komiteat. Esimerkiksi kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa sopimusta (KP-sopimus) valvoo Ihmisoikeuskomitea ja kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevaa sopimusta (CEDAW-sopimus) valvoo Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea. Valitusten käsittelyn sijaan YK:n sopimusten valvonta perustuu pää-

sääntöisesti määräaikaisraportteihin, joissa valtiot kertovat sopimusvelvoitteiden toteutumisesta. Suomi sai vuonna 2017 suositukset Rotusyrjinnän vastaiselta komitealta (CERD), joissa kiinnitettiin huomiota etenkin rasistista vihapuheeseen, romaneihin kohdistuvaan syrjintään, koulujen syrjimättömyyteen ja saamelaiden oikeuksiin. Komitea viittasi saamelaisia koskevissa suosituksissaan myös aiempiin suosituksiinsa seuraavasti:

17. Komitea toistaa suosituksensa, että sopimusvaltion olisi löydettävä asianmukainen neuvotteluratkaisu kiistassa, joka koskee saamelaisten oikeuksia perinteisiin maa-alueisiin, myös tarkistamalla asiaa koskevan lainsäädäntönsä ja ottamalla huomioon ILO:n yleissopimuksen nro 169 itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoista (ks. CERD/C/FIN/CO/20–22, kohta 13). Lisäksi sopimusvaltiota kehoitetaan hankkimaan saamelaisten vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus ennen kuin se hyväksyy hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen. Sopimusvaltion olisi myös varmistettava, että ennen kuin se myöntää toimilupia tai suunnittelee toimintoja saamelaisten kotiseutualueelle, kulttuuriset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset arvioidaan asianmukaisesti yhteistyössä niiden yhteisöjen kanssa, joihin kulloinkin toimenpide vaikuttaa.

Suosituksia lukiessa onkin hyvä havaita, että CERD nosti esiin myönteisiä kehityskulkuja, mutta muistutti myös pidempiaikaisten ongelmien korjaustarpeesta toistamiseen.

Ihmisoikeuksien arkkitehtuuri - eri ihmisoikeustoimijoiden roolin määrittely

Perustuslakivaliokunta. Perus- ja ihmisoikeudet miellettiin Suomessa pitkään eduskunnan lainsäädäntötyöhön vaikuttaviksi lainsäätämisyjärjestyksen valintaa ohjaaviksi normeiksi. Tämä muodollisen perusoikeusajattelun aikakausi tuli kuitenkin päätökseen 1990-luvulla perusoikeusuu- distuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen yhteydessä. Tuolloin kansallinen perusoikeusjärjestelmä sovitettiin yhteen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa tavalla, joka kumosi aiemmin vallalla olleen perus- ja ihmisoikeuksien erillisyysteesin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema suomalaisessa perus- ja ihmisoikeus- kontrollissa. Perustuslakivaliokunnan auktoritatiivinen asema perus- ja ihmisoikeuksien tulkitsi- jana on kirjattu perustuslain 74 §:ään. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suh- teesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Lisäksi perustuslakivaliokunta antaa lausunnon lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslain- mukaisuudesta ja siitä ovatko ne kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhdenmukai- sia. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on keskeisessä roolissa arvioitaessa perus- ja ihmisoikeuk- sien toteutumista, sillä sen lausuntoja pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa (PeVM 10/1998).

Perustuslakivaliokunnalla on tässä tehtävässään eri rooli kuin eduskunnan valiokunnilla yleensä. Valiokunta ei yleensä jakaudu kannanotoissaan hallitus- ja oppositiojaottelun mukaisesti. Järjestelmän toimivuuden kannalta on keskeistä, että perustuslakivaliokunta ja sen tekemät arviot lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta nauttivat laajaa arvostusta ja niihin luotetaan. Perustuslakivaliokunnan kuultavina eivät ole intressitahot, vaan siellä kuullaan pääsääntöisesti valtiosääntöoikeuden ja ihmisoikeustutkimuksen spesialisteja sekä muita oikeusoppineita.

Perustuslakivaliokunnalla on tärkeä oikeudellisen asiantuntijan rooli, ja sen kannanotot ovat eduskuntakäsittelyssä tosiasiallisesti muita valiokuntia sitovia, jos ne koskevat perus- ja ihmisoikeuksia. Jotta laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otettava asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunta on kehittänyt seitsemän perusoikeuksien rajoittamista koskevaa vaatimusta (PeVM 25/1994 vp), joiden avulla lakien perustuslainmukaisuutta ja suhdetta ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan. Nämä ovat: lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, hyväksyttävyyshaatimus, suhteellisuusvaatimus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.

Jos perustuslakivaliokunta katsoo, että jokin laki on vastoin perustuslakia tai kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, lakiehdotusta joudutaan täsmentämään tai joitain siinä olevia kohtia muuttamaan, jotta se voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Useimmin on jouduttu puuttumaan erilaisten voimankäyttövaltuuksien säätämisen yhteydessä siihen, ettei säännöstä ole kirjoitettu riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (PeVL 66/2010 vp). Valiokunta on vaatinut tarkennuksia esimerkiksi salaisista pakkokeinoista ja telekuuntelusta päättämistä koskeviin lakiesityksen kohtiin. Perustuslakivaliokunta edellytti lukuisia korjauksia myös sotilas- ja siviilitiedustelua koskeviin lakeihin (PeVL 35 ja 36/2018 vp).

Joskus valiokunta edellyttää kokonaisen lakiesityksen hylkäämistä. Tämä voi perustua poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen. Vaikka perustuslaki sallii poikkeuslakien säätämisen, perustuslakivaliokunnan mukaan uusien, puhtaasti kansallisista tarpeista johtuvien poikkeuslakien säätämistä tulee välttää. Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisisa tapauksissa ja pakottavista syistä (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23).

Perustuslain etusija -säännöksen (PL 106 §) sisältämän ilmeisyyskriteerin myötä valiokunnan kannanotot myös tosiasiallisesti sitovat tuomioistuinten perus- ja ihmisoikeustulkintaa. Ilmeisyyskriteerin arvioinnissa on ratkaisevaa, onko perustuslakivaliokunta tutkinut vastaavaa kohtaa tai onko laki ylipäänsä käynyt perustuslakivaliokunnassa. Jos perustuslakivaliokunta ei ole havainnut ristiriitaa abstraktilla tasolla, voi ilmeisyyskriteerin täyttyminen osoittautua haasteelliseksi.

Ministeriöt ja ihmisoikeusverkosto. Kaikilla ministeriöillä on oma roolinsa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa, sillä perus- ja ihmisoikeuskysymykset ulottuvat kaikille hallinnonaloille. Perinteisesti ihmisoikeuskannottojen tekeminen ulkopoliitikassa ja kansainvälisten ihmisoikeus-sopimusten valvontakomiteoiden raporttien koostaminen on kuulunut erityisesti ulkoministeriön tehtäviin. Ulkoministeriö on koordinoanut määräaikaisraporttien laatimista yhteistyössä toisten ministeriöiden kanssa. Lisäksi sopimusten voimaansaattamisprosessit ovat tapahtuneet ulkoministeriöjohtoisesti, mutta usein kuitenkin laajassa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Oikeusministeriö on puolestaan ollut päävastuussa perusoikeusuudistuksesta ja perusoikeusjärjestelmän kehittämisestä.

Kaikki ministeriöt ovat osaltaan edistämässä oman hallinnonalansa ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanoa varten luotu ja edelleen toimintaansa jatkava valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteistyöhenkilöiden verkosto parantaa selkeästi aiempaa tilannetta, jossa laajamittaisempi ja selkeästi koordinoitu hallinnonalojen välinen yhteistyö perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä on ollut harvinaisempaa.

Ministeriöiden toiminnan kannalta perus- ja ihmisoikeudet liittyvät keskeisesti myös lainvalmisteluun ja lainsäädännön vaikutusten arviointiin. Lainsäädännön osalta arvioidaan vakiintuneesti esimerkiksi yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyviä vaikutuksia. Lisäksi viime vuosina on tehty perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ja lapsi- ja nuorisovaikutusten arviointia. Lapsi- ja nuorisovaikutusten arviointi ei ole ollut kaikissa keskeisissä lakihankkeissa riittävää. Kun lukiolakia muutettiin vuonna 2018, lapsiasiavaltuutettu kritisoi lausunnossaan, että lapsi- ja nuorisovaikutusten arviointi ei ollut riittävällä tasolla. Puutteellinen vaikutusten arviointi voi osaltaan selittyä sillä, että lapsia ja nuoria ei kuulla vakiintuneesti lainvalmistelun yhteydessä. Teemaa tutkitaan parhaillaan Tampereen yliopiston julkisoikeuden tutkimusryhmässä monitieteisessä ALL-YOUTH –tutkimushankkeessa, jota rahoittaa Suomen Akatemian yhteydessä toimiva Strategisen tutkimuksen neuvosto. Tutkimushankkeen tarkoituksena on muun muassa tutkia, kuinka nuorten osallistumista lainvalmistelun kuulemisprosessiin voidaan kehittää nuorisoystävällisemmäksi.

Ihmisoikeuskeskus. ihmisoikeuskeskuksen tarkoituksena on ihmisoikeusvaltuuskunnan tukeamana edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta sekä laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Ihmisoikeuskeskus voi myös tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Ihmisoikeuskeskus on tuottanut mm. selvityksen ihmisoikeuskasvatuksen- ja koulutuksen tilasta Suomessa, selvityksen perus- ja ihmisoikeustutkimuksesta Suomessa ja tuottanut perus- ja ihmisoikeuksista koulutusmateriaalia.

Ihmisoikeusvaltuuskunta ja järjestöjen osallisuus ihmisoikeusrakenteissa

Ihmisoikeuskeskuksen rinnalle perustettiin 20-40-jäseninen ihmisoikeusvaltuuskunta. Ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävinä on käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä ja toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä. Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution muodostavat yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta.

Ulkoministeriö on puolestaan nimittänyt Ihmisoikeudet ulkopoliitikassa –verkoston, joka koostuu 21 asiantuntijasta. Verkosto käsittelee eri ihmisoikeuskysymyksiä nimenomaan osana Suomen ulkopoliittikkaa ja antaa tukea sekä palautetta ihmisoikeuspolitiikasta.

Kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten kuuleminen kuuluu olennaisena osana vahvaa ihmisoikeuskulttuuria. Järjestöillä on suora kosketus arkisiin ihmisoikeusongelmiin. Osa ihmisoikeusjärjestöistä on yleisihmisoikeusjärjestöjä kuten Amnesty Suomi ja Ihmisoikeusliitto. Lisäksi monilla erityisryhmillä on omat järjestönsä. Näistä tunnettuja ovat muun muassa lasten oikeuksia edistävä Unicef ja seksuaalivähemmistöjen oikeuksia ajava SETA. Osa ihmisoikeusongelmien käsittelyyn osallistuvista ja ihmisoikeuksia edistävästä järjestöistä ei ole leimallisesti perus- ja ihmisoikeusjärjestöjä. Esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliitto on keskeinen toimija perustuslain 20 §:n (ympäristöperusoikeus) ja Århusin sopimuksen turvaamien oikeuksien edistäjänä.

Järjestöt tekevät kotimaista ja kansainvälistä tutkimusta eri ongelmakohtiin liittyen. Lisäksi niillä on tärkeä rooli kouluttamisessa ja ihmisoikeuksiin liittyvän tiedon välittämisessä. Perinteisesti järjestöt ovat vaikuttaneet poliittisiin päättäjiin ja esittäneet kritiikkiä esimerkiksi lehdistössä. Järjestöt osallistuvat myös esimerkiksi ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointiin niin sa-
nottujen varjoraporttien kautta.

Julkisen sanan neuvosto

Julkisen sanan neuvosto (JSN) on median itsesääntelyelin, joka käsittelee yksilöiden sille tekemiä kanteluita. Neuvosto perustettiin vuonna 1968. Julkisen sanan neuvoston keskeisenä tehtävänä on paitsi valvoa journalistin ohjeita, myös puolustaa sanan- ja julkaisemisen vapautta. Julkisen sanan neuvosto ei ole tuomioistuin eikä viranomainen, mutta sen päätöksillä on kuitenkin keskeistä merkitystä journalistiseen julkaisutoimintaan nähden. Julkisen sanan neuvosto käsittelee niin perinteiseen painettuun mediaan kuin sähköisen median julkaisuihin liittyviä asioita.

Kansainvälinen ihmisoikeusverkosto Suomen näkökulmasta

YK:n ihmisoikeuksien valvontamekanismit

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeusjärjestelmä jakautuu oikeudelliseen ja poliittiseen järjestelmään. Oikeudellinen järjestelmä muodostuu kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niiden valvontaelimistä. YK:n ihmisoikeusjärjestelmällä ei ole omaa valvovaa tuomioistuinta.

Kansainväliset ihmisoikeuksien valvontaelimet vastaanottavat yksilövalituksia, määräaikaishraportteja ja suorittavat maavierailuja. YK:n sopimusten mahdollistamaa oikeutta yksilövalituksen tekemiseen on hyödynnetty Suomessa vähän. Valtion valmistelemissa määräaikaishraporteissa tuodaan esiin ne toimenpiteet, joita valtio on ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämiseksi tehnyt. Nämä voivat olla lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai muita toimenpiteitä.

Suomi raportoi seitsemälle Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimusten valvontaelimelle, jotka ovat kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa sopimusta (KP-sopimus) valvova ihmisoikeuskomitea (HRC), taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-sopimus) komitea (CESCR), rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD), naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW), kidutuksen vastainen komitea (CAT), lapsen oikeuksien komitea (CRC) ja vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (CRPD). Vuoden 2019 aikana alkaa Suomen osalta kahden sopimuksen, eli KP-sopimuksen ja TSS-sopimuksen määräaikaistarkastelu. Suomi on siirtynyt edellä mainittujen kahden sopimuksen ja CAT-sopimuksen osalta niin kutsuttuun yksinkertaistettuun menettelyyn, josta käytetään lyhennettä LOIPR ("list of issues prior to reporting"). Komiteat valitsevat vastattavat asiat, joihin valtion määräaikaishraportointi kohdistuu. Käytännössä yksittäiset henkilöt, kansalaisjärjestöt ja tutkijat voivat osallistua prosessiin esittämällä teemoja, joita komiteoiden on syytä kysyä Suomelta.

Sopimusvalvontaelin käsittelee määräaikaishraportit suullisissa kuulemistilaisuuksissa, joiden jälkeen valtiolle kohdennetaan suosituluonteiset loppupäätelmät. Loppupäätelmissä tuodaan esiin ne toimenpiteet, joihin viranomaisten tulee ryhtyä.

YK:n ihmisoikeussopimusjärjestelmässä oikeudellisen valvonnan rinnalla toimii poliittisempi ihmisoikeuksien valvontajärjestelmä. YK:n ihmisoikeusneuvostossa (Human Rights Council) valvotaan ihmisoikeuksien toteutumista yleismaailmallisen määräaikaishraportoinnin (Universal Periodic Review-mekanismi, UPR) avulla. UPR-mekanismissa kaikkien YK:n jäsenvaltioiden ihmisoikeustilanne arvioidaan keskimäärin neljän vuoden välein. UPR-tarkastelun keskiössä on valtioiden välinen dialogi tarkasteltavan valtion ihmisoikeusongelmista. Tarkastelun aikana YK:n jäsenvaltiot esittävät tarkasteltavalle valtiolle kysymyksiä ja suosituksia.

Maakohtaista ihmisoikeustilanteen tarkastelua varten valtio laatii tiiviin raportin YK:n ohjeiden mukaan. Myös YK:n erityisjärjestöt, ohjelmat ja rahastot, YK:n ihmisoikeusraportoijat, alueelliset järjestöt, kansalliset ihmisoikeusinstituutit sekä kansalaisjärjestöt, voivat toimittaa aineistoa käsiteltäväksi. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto OHCHR kokoaa eri tahoilta saatujen aineistojen pohjalta tarkastelun valmisteluasiakirjat verkkosivuilleen.

Varsinainen tarkastelun vuoropuhelu suoritetaan Genevessä kokoontuvassa ihmisoikeusneuvoston UPR-työryhmässä. Istuntoihin voivat osallistua kaikki YK:n jäsenvaltiot ja vuoropuhelut ovat avoimesti seurattavissa YK:n verkkosivujen kautta. UPR-menettelyssä syntyneet suositukset eivät sido valtiota oikeudellisesti. Ne ovat luonteeltaan poliittisia sitoumuksia, joiden toteuttamisesta valtio voi antaa vapaaehtoinen välikausiraportin.

Olennaista UPR-menettelyssä on annettujen suositusten toteutumisen seuranta eli ns. follow up- menettely. Suomea on tarkasteltu UPR-prosessin avulla kolme kertaa. Vaikka Suomi on saanut tunnustusta vahvasta sitoutumisestaan ihmisoikeuksien edistämiseksi, vuoropuhelussa on noussut esiin kuitenkin ongelmakohtina kansainvälisten ihmisoikeussopimusten voimaansaattaminen, lähisuhdeväkivalta, muukalaispuhe ja vihapuhe sekä saamelaisten ja vähemmistöjen oikeudet. Vuonna 2017 Suomen ihmisoikeustilannetta koskevaan vuoropuheluun osallistui 70 valtiota. Suomi sai 153 suositusta, joista se hyväksyi 120 suositusta, osittain hyväksyi 6 suositusta ja otti tiedoksi 27 suositusta.

Eurooppalainen ihmisoikeusjärjestelmä

Euroopan neuvosto. Eurooppalaisen ihmisoikeusjärjestelmän keskeinen toimija on 47 valtion Euroopan neuvosto (Council of Europe). Strasbourgissa toimiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on Euroopan neuvoston tärkein sopimusvalvontaelin. Se valvoo Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) soveltamista sekä yksilö- että valtiovalitusten pohjalta. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat sitovia. Mikäli valtion katsotaan loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimusta, ihmisoikeustuomioistuin voi myös määrätä loukatulle osapuolelle kohtuullisen hyvityksen. Kansallisella tasolla voidaan joutua myös avaamaan oikeudenkäynti ja purkamaan aikaisempi tuomio. Käytännössä tuomio voi edellyttää kansallisen oikeusjärjestelmän korjaamista vastaamaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua esimerkiksi lainsäädäntöuudistuksin tai hallintokäytännön muutoksin. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen täytäntöönpanoa valvoo Euroopan neuvoston ministerikomitea. Asia säilyy ministerikomitean listalla kunnes jäsenvaltio on laittanut tuomion täytäntöön.

Vuosina 1990-2016 Suomi on saanut yhteensä 186 ihmisoikeustuomiota. Niistä 139 tapauksessa oli löydetty vähintään yhden sopimusmääräyksen loukkaus. Kaikissa tapauksissa oikeuksien rajoittaminen ei ole kuitenkaan johtanut loukkaukseen vaan on ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Esimerkiksi vuonna 2015 Pentikäinen v. Suomi –tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutki, onko lehtikuvaaja Markus Pentikäisen kiinniotto vuonna 2006 Smash Asem –mielenosoituksessa rikkonut sananvapautta. Pentikäinen kuvasi Suomen Kuvalehdelle mielenosoitusta ja hänet otettiin kiinni 18 tunniksi, kun hän ei totellut poliisin poistumismääräystä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston mukaan poliisi ei pyrkinyt tahallisesti estämään mediaa seuraamasta mielenosoitusta, joten kyseessä ei ollut oikeudeton sananvapauden puuttuminen.

Yksittäisistä määräyksistä useimmin (61 tapausta) ongelmia on todettu oikeudenkäyntien liian pitkästä kestosta. Suomessa säädettiin useiden ihmisoikeustuomioistuimen antamien tuomioiden vuoksi erillinen laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009), joka mahdollistaa kansallisten tuomioistuinten antamat hyvitykset, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Lakia on myöhemmin laajennettu koskemaan yleisten tuomioistuinten lisäksi myös hallintolainkäyttöä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta on evolutiivista ja dynaamista. Ihmisoikeustuomioistuin korostaa, että sopimus on elävä asiakirja, jota pitää tulkita nykypäivän olosuhteiden

valossa. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoitus ja päämäärä ihmisten oikeuksia suojaavana sopimuksena ilmenee vahvasti tulkinnassa. Sopimuksen tarjoamien suojakeinojen tulee olla tehokkaita ja käytännöllisiä. Sopimuksen tulkinnassa on olennaista, että jäsenvaltiot eivät voi itse määrittää sopimuksen termien tulkintaa, vaan käsitteet ovat autonomisia. Valituksiin on mahdollista tehdä niin kutsuttuja sivuväliintuloja (third party intervention). Sivuväliintulija on tyypillisesti järjestö tai esimerkiksi tutkimusryhmä, jolla on asiasta erityistä asiantuntemusta. Sivuväliintuloja tehdään etenkin suuren jaoston käsittelyssä oleviin tapauksiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältää joitain ehdottomia oikeuksia kuten kidutuksen kieltö tai orjuuden ja pakkotyön kieltö. Pääsääntöisesti oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa, jos puuttuminen yksilön oikeuksiin täyttää sille asetetut kriteerit. Rajoitusten pitää olla lainmukaisia, niillä on hyväksyttävä peruste esimerkiksi toisten oikeuksien suojaaminen ja toimenpiteiden tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Lainmukaisuus sisältää vaatimuksen ennustettavuudesta, lakien saatavuudesta ja mielivallan kiellon. Rajoituksen välttämättömyyden arvioinnissa tutkitaan, onko rajoitukselle löydettävissä pakottava yhteiskunnallinen tarve, onko puuttuminen ja suojeltava intressi oikeassa suhteessa keskenään sekä onko puuttumiselle relevantit ja riittävät perusteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot linjaavat myös yleisemmin Euroopan laajuista ihmisoikeuksien turvaamisen tasoa.

Myös kotimaiset tuomioistuimet tulkitsevat Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamia oikeuksia. Kuudestoista lisäpöytäkirja astui Suomessa voimaan 1.8.2018. Lisäpöytäkirja mahdollistaa sen, että korkeimmat kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää neuvoa-antavaa lausuntoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suurelta jaostolta (advisory opinion). Lisäpöytäkirjan mekanismi mahdollistaa suoran vuoropuhelun kotimaisten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen välillä. Ensimmäinen ranskalaisen tuomioistuimen tekemä pyyntö neuvoa-antavaksi lausunnoksi on hyväksytty suuren jaoston käsittelyyn. Pyyntö koskee sijaisnnyttämiseen liittyviä ihmisoikeuskysymyksiä.

Kotimaisten tuomioistuinten tulkinnalla on myös vaikutusta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön kehittymiseen. Esimerkiksi ilmastonmuutosta koskevassa Urgenda-tuomioissa hollantilainen tuomioistuin linjasi, että tehoton ilmastopolitiikka on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 8 artiklojen vastaista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole vielä käsitellyt ilmastonmuutosta koskevia valituksia. Useissa jäsenmaissa on vireillä merkittäviä ilmastokanteita. Esimerkiksi portugalilaislasten ja nuorten ryhmä suunnittelee valittavansa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen ilmastonmuutoksen aiheuttamien metsäpalojen perusteella. Eriytyiseksi suunnitellun valituksen tekee se, että tarkoituksena on kohdistaa valitus samanaikaisesti useampaan jäsenvaltioon. Tällöin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin joutuu soveltamaan oppeja jaetusta vastuusta ja rajat ylittävien vahinkojen vastuusta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi toinen merkittävä Euroopan neuvoston piirissä syntynyt ihmisoikeussopimus on Euroopan sosiaalinen peruskirja, johon Suomi liittyi 1991. Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa turvattavat oikeudet käsittelevät muun muassa asumista, koulutusta, työtä, terveyttä, vapaata liikkuvuutta ja tiettyjen ihmisryhmien, kuten lasten, ikääntyneiden, perheellisten ja vammaisten henkilöiden suojelua. Sosiaaliseen peruskirjaan on liittynyt vain

noin puolet Euroopan neuvoston jäsenmaista, vaikka kyseessä on niin kutsuttu a la carte –sopimus. Siinä valtio ei sitoudu noudattamaan koko sopimuskokonaisuutta, vaan valitsee tietyn määrän sopimusvelvoitteita itseään sitovaksi. Näin Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitys vaihtelee maittain.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo sosiaalisen peruskirjan noudattamista jäsenvaltioiden raporttien pohjalta. Väitetyistä sopimusloukkauksista on mahdollista myös tehdä kollektiivivalituksia eli järjestökanteluita. Suomi on antanut kansallisille järjestöille laajimmat mahdolliset oikeudet tehdä järjestökanteluita. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi 9. toukokuuta 2017 ratkaisun koskien sosiaaliturvaetuuksien vähimmäistasoa. Komitea totesi, että yli 45-vuotiaiden irtisanottujen henkilöiden työmarkkinatuki ja asumistuesta koostuva toimeentuloturva on riittämätön.

Euroopan neuvoston piirissä on solmittu myös eräisiin yksittäisiin ihmisoikeuskysymyksiin liittyviä sopimuksia, joista keskeisin on Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi, jota valvoo Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT). Komitean maavierailuilla tekemät havainnot ovat ohjanneet niin vankiloiden olosuhteiden kehittämistä kuin muiden suljettujen laitosten esimerkiksi mielisairaaloiden tai ulkomaalaisten säilöönottokeskusten ja poliisin pidätystilojen kehittämistä.

Euroopan neuvostolla on myös erityinen ihmisoikeusvaltuutettu (Commissioner for Human Rights). Ihmisoikeusvaltuutetun tehtäviin lukeutuu erilaisia neuvoantavia tehtäviä, kuten ihmisoikeuskoulutuksen edistäminen, ihmisoikeusongelmien identifiointi niin lakitasolla kuin käytännössä ja jäsenmaiden avustaminen Euroopan neuvoston standardien noudattamisessa. Neljäntenä ihmisoikeusvaltuutettuna toimii Dunja Mijatović.

Euroopan neuvoston valvontamekanismit havainnoivat toisaalta kansallisia ongelmia, mutta esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö linjaa yleisemminkin valtioiden velvoitteita edistää perus- ja ihmisoikeuksia.

Suomi toimii Euroopan neuvoston ministerikomitean puheenjohtajana 21.11.2018-17.5.2019 välisen ajan. Suomen puheenjohtajuuskauden keskeisinä teemoina ovat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen lisäksi oikeusvaltioperiaate (rule of law). Tampereen yliopisto järjesti Euroopan neuvoston puheenjohtajakauden virallisen ohjelman osana kansainvälisen oikeusvaltioperiaate-konferenssin.

Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmä. Nykyisin myös Euroopan unionin (EU) tunnustamat perusoikeudet tuovat lisäturvaa kansalaiselle. EU:n perusoikeudet on vahvistettu EU:n perusoikeuskirjassa ja ne perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen unionin ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Perusoikeuskirjaan sisältyy seitsemän lukua: ihmisarvo, vapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet ja lainkäyttö. Lisäksi monet direktiivit, kuten yhdenvertaisuusdirektiivi, edistävät perusoikeuksien toteutumista.

EU:n perusoikeudet velvoittavat jäsenvaltioita, mukaan lukien Suomi, kun ne soveltavat EU-oikeutta. Lisäksi perusoikeudet sitovat EU:n toimielimiä, elimiä ja laitoksia niiden soveltaessa EU-oikeutta. EU:n perusoikeuksilla voi olla EU-oikeuden kautta välillisesti vaikutusta myös kansalliseen oikeuteen. Lähtökohtaisesti kansallista oikeutta sovellettaessa jäsenvaltiota velvoittavat kuitenkin sen omat perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusveloitteet.

Luxemburgissa toimivan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisulla on keskeinen merkitys EU:n lainsäädäntöä tulkittaessa ja sovellettaessa. Tuomioistuimella on mandaatti ratkaista tuomioistuimessa nostettuja suoria kanteita, joita voidaan nostaa jäsenvaltioita, EU:n toimielimiä ja laitoksia vastaan, jos ne rikkovat EU:n asettamia velvollisuuksia. EU:n toimielimien antamien säädösten pätevyys voidaan tuoda myös tutkittavaksi Euroopan unionin tuomioistuimeen. Esimerkkejä tilanteista, joissa kanne on nostettu valtiota vastaan, on EU-säädöksen täytäntöönpanon laiminlyönti, virheellisyys tai kansallisen lain ja EU-oikeuden välinen ristiriita.

Lisäksi kansalliset tuomioistuimet ovat vuorovaikutuksessa Euroopan unionin tuomioistuimen kanssa. Kaikki kansalliset tuomioistuimet voivat esittää sille ennakkoratkaisupyynnön koskien EU-oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä. Alimmilla kansallisilla oikeusasteilla ei ole velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua. Niillä on siihen kuitenkin mahdollisuus, jos ennakkoratkaisun saaminen on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Ylimmillä oikeusasteilla sen sijaan on velvollisuus ennakkoratkaisun pyytämiseen, jos niiden ratkaistavana olevaan asiaan liittyy epäselvä EU-oikeudellinen kysymys, jota ei ole ratkaistu aiemmin EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

EU:n tuomioistuin antaa ennakkoratkaisupyynnön koskien ratkaisun. Ratkaisu sitoo kansallista tuomioistuinta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on soveltaa EU-oikeutta EU:n tuomioistuimen osoittamalla tavalla. Ennakkoratkaisulla voi olla myös yleisempää tulkinnallista merkitystä. Ennakkoratkaisu voi johtaa myös kansallisen lainsäädännön muuttamiseen.

Viimeaikaisista tapauksista laajaa huomiota on saavuttanut EU-tuomioistuimen linjaukset Googlen velvollisuudesta poistaa hakutuloksistaan yksittäisiä henkilöitä koskevia tietoja, silloin kun tieto on vanhentunut tai muuttunut epäolennaiseksi. Tulkinta perustui Euroopan unionin antaman henkilötietodirektiivin 12 b artiklaan.

Kotimaiset perus- ja ihmisoikeuksien valvontaelimet: jälkivalvonta

Tuomioistuimet

Suomessa ei ole erityistä valtiosääntötuomioistuinta, jonka erityistehtäväksi olisi annettu perustuslain ja erityisesti perusoikeuksien tulkinta. Jokainen tuomioistuin valvoo ja toteuttaa osaltaan perus- ja ihmisoikeuksia. Tuomioistuinten tulee turvata oikeudenmukainen oikeudenkäynti, joka on oikeusturvan toteutumisen kannalta erittäin keskeinen perus- ja ihmisoikeus. Tämä oikeus ei ole toteutunut Suomessa täysimääräisesti. Osin resurssipulasta johtuen, oikeustapausten käsittelyajat ovat venyneet kohtuuttoman pitkiksi. Suomi on saanut tästä toistuvia nuhteita esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta.

Tuomioistuimet hyödyntävät perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa sekä tarvittaessa jättävät soveltamatta sellaisen lain joka on perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa. Kynnys lain soveltamatta jättämiseen on kuitenkin verrattain korkea ja edellyttää yleensä perustuslakivaliokunnan kannanottoa aiheesta.

Perus- ja ihmisoikeusongelmien kirjo, joita tuomioistuimet tutkivat on viime vuosina monipuolistunut. Perinteisiä ihmisoikeustapauksia Suomessa edustaa omaisuuden suojaan kohdistuvat loukkaukset, sananvapauden ja yksityisyyden suojaamisen väliset ristiriidat sekä huostaanotto- tapaukset. Lisäksi vaikkapa riittävään kuulemiseen ja osallistumiseen liittyvät kanteet ovat tyyppillisiä.

Hallintotuomioistuimet käsittelevät nykyisin huomattavan määrän ulkomaalaisten karkottamista ja käännättämistä koskevia tapauksia, joissa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja oikeuskäytännön noudattaminen on keskeisessä asemassa. Jos palautettavassa maassa on todistettavasti henkilön henkeä tai terveyttä uhkaavat kidutukseen rinnastettavat epäinhimilliset olosuhteet, kansainväliset velvoitteet kieltävät henkilön käännättämisen tai karkottamisen. Myös perhe-elämän suojaa on punnittu suhteessa karkotusperusteeseen. Joissakin tapauksissa harkinnassa voi olla myös ihmiskauppa.

Ihmisoikeuksien punninta vaatii usein tuekseen muiden kuin oikeudellisen alan asiantuntijoiden tietotaidon hyödyntämistä. Ulkomaalaistapauksissa keskeiseksi nousee esimerkiksi tietoa maiden turvallisuudesta. Jokaisessa lapsen etua koskevassa tapauksessa, riippumatta esimerkiksi lapsen kansallisuudesta, tulisi kuulla lasta itseään ja hänet hyvin tuntevia henkilöitä, sosiaalityöntekijöitä ja tarvittaessa terveydenhuollon ammattilaisia. Tuomioistuinvalvonnan merkitys korostuu, kun tiedossa olevia ihmisoikeusongelmia ei korjata ajoissa muuttamalla lainsäädäntöä.

Yleiset laillisuusvalvojat sekä muut perus- ja ihmisoikeuksien valvojat

Hallinnon laillisuusvalvonta tarkoittaa voimassa olevan oikeusjärjestyksen ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen varmistamista viranomaisten toiminnassa ja päätöksenteossa. Laillisuusvalvonnan piiriin ei kuulu virkatoiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvonta eikä siinä puuttava hallinnollisen päätösvallan käyttöön yksittäisissä tapauksissa.

Yleiset laillisuusvalvojat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Yleisille laillisuusvalvojille voi kannella esimerkiksi silloin, kun kantelija epäilee, etteivät perus- ja ihmisoikeudet ole toteutuneet asianmukaisesti. Laillisuusvalvojat käsittelevät kanteluasian ja ottavat ratkaisuisaan kantaa kantelijoiden väitteisiin. Laillisuusvalvojat voivat ottaa myös oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen havaitsemiaan perus- ja ihmisoikeusongelmia sekä suorittaa tarkastuksia muun muassa suljettuihin laitoksiin sen selvittämiseksi, miten perus- ja ihmisoikeudet niissä toteutuvat.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ratkaisuja julkaistaan heidän kotisivujensa kautta käytettävissä olevissa ratkaisutietokannoissa. Molemmat laativat myös vuosittain toimintaansa kuvaavan vuosikertomuksen, jossa käsitellään kertomusvuonna perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa havaittuja ongelmakohtia. Oikeuskansleri antaa vuosikertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Eduskunnan oikeusasiamies antaa vuosikertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Yleisten laillisuusvalvojien harjoittamaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa täydentävät erityisvaltuutetut, joita ovat tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten on perusteilla uusi tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävä (PeVM 9/2018 vp). Erityisvaltuutetut edistävät ja kehittävät oman erityisalansa osalta keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Muut erityisvaltuutetut kuin lapsiasiavaltuutettu tutkivat myös kanteluita.

Lisäksi on olemassa perus- ja ihmisoikeuksiin keskittyneitä oikeusturvaelimiä. Vuoden 2015 alusta yhdistettiin syrjintälautakunta ja tasa-arvolautakunta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnaksi. Lautakunta käsittelee yhdenvertaisuuslakiin perusteella esimerkiksi etnistä syrjintää koskevia hakemuksia sekä tasa-arvolain perusteella sille kuuluvia asioita. Sen päätöksistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Asian voi saattaa lautakunnan käsiteltäväksi se, johon syrjivä menettely kohdistuu, taikka yhdenvertaisuusvaltuutettu tai tasa-arvovaltuutettu erityislainsäädäntöön perustuvan toimivallan nojalla. Lautakunta ei ota kuitenkaan tutkittavaksi tuomioistuinmessä tai muussa viranomaisessa vireillä olevaa asiaa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta soveltaa yhdenvertaisuuslakia kaikkiin luonnollisiin ja oikeushenkilöihin sekä yksityisessä että julkisessa toiminnassa.

Aluehallintovirastot seuraavat, valvovat ja arvioivat peruspalvelujen saatavuuden lain mukaista ja yhdenvertaista toteutumista. Arviointia ohjaavat omilla toimialoillaan asianomaiset ministeriöt ja keskushallinnon virastot. Peruspalvelujen saatavuuden arviointi tuottaa alueellista ja valtakunnallista tietoa väestön elinoloista ja niissä tapahtuvista muutoksista. Koska useimmat peruspalvelut konkretisoivat sosiaalisia ja sivistyksellisiä perus- ja ihmisoikeusveloitteita, peruspalveluiden arviointimenettely tuottaa hyvin tietoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta eripuolilla maata. Aluehallintovirastot käsittelevät myös toiminta-alaansa kuuluvia kanteluasioita ja täydentävät siten yleisten laillisuusvalvojien harjoittamaa perus- ja ihmisoikeusvalvontaa erityisesti sosiaali-, terveys- ja sivistyspalveluihin liittyvissä asioissa.

Johtopäätökset

Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnanvaraisuudesta huolimatta on tärkeää muistaa, että perus- ja ihmisoikeuksilla on vakiintunut ydinsisältö, joka palautuu sopimusten tarkoitukseen ja päämäärään ja kansainvälisten valvontaelimien tulkintakäytäntöön. Vakiintuneen ydinsisällön lisäksi perus- ja ihmisoikeuksia tulkitaan yhteiskunnan muutosten valossa. Dynaaminen tulkinta mahdol-

listaa sellaisiinkin perus- ja ihmisoikeusongelmiin puuttumisen, mitä ei ole tunnistettu sopimusten laadinta-aikana. Tällainen sopimustulkinta mahdollistaa viranomaisten vastuun laajentamisen nyky-yhteiskunnan kannalta keskeisiin ympäristöön ja ilmastonmuutokseen liittyviin ihmisoikeuskysymyksiin ja siten sopimus säilyy elävänä asiakirjana (living instrument).

Kansallisten viranomaisten ja kansainvälisten valvontaelinten välinen vuorovaikutus on vakiintunut osaksi suomalaista lainvalmistelua ja lainkäyttöä. Tuomarit tunnustavat perus- ja ihmisoikeuksien olevan kaiken oikeudellisen ajattelun perustana. Varsinkin merkittävimmissä lakihankkeissa, kuten tiedustelulainsäädännön uudistamisessa, valmistelu perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä nouseviin vaatimuksiin rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lähtökohtana on lainsäädännön yhteensopivuus ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja riittävien oikeusturvan takeiden muodostaminen vallan väärinkäyttöä ja viranomaisten mielivaltaa vastaan.

Monimutkaisissa asioissa tuomioistuimet ovat oppineet hyödyntämään jo nyt laajasti kansainvälistä aineistoa. Ihmisoikeuksien mukainen lainsoveltaminen ei kuitenkaan ilmene yhtä kattavissa lainsoveltamisen arjessa. Tuomioistuinten ja muiden viranomaisten pitää olla entistä läpinäkyvämpiä perusteluissaan. Esimerkiksi ulkomaalaislain soveltamisessa on keskeistä, että niin viranomaiset kuin tuomioistuimet seuraavat uusimpia kansainvälisiä standardeja ja viittaavat ihmisoikeusvalvontaelinten tulkintalinjoihin. Perustelujen painoarvoon ja punninnan oikeasuhtaisuuteen vaikuttaa se, kuinka huolellisesti valvontaelinten kannanotot on otettu huomioon.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen päävastuu on julkisella vallalla. Ihmisoikeusjärjestelmä pitää rakentaa siten, että viranomaisilla on riittävät resurssit ja toimivaltuudet. Yksilön vastuu liittyy esimerkiksi sananvapauteen. Vihapuhe ja kiihottaminen väkivaltaan eivät saa suojaa ihmisoikeussopimuksissa. Myös kansalaisjärjestöt, tiedotusvälineet ja tutkijayhteisö ovat tärkeitä eurooppalaisessa ihmisoikeusarkkitehtuurissa. Vallankäyttöä pitää vahtia.

Heikko luottamus kansalliseen ihmisoikeussuojaan ja oikeusvaltioon selittää valitustulvan kansainvälisiin valvontaelimiin. Korkealaatuinen kansallinen ihmisoikeuskulttuuri perustuu siihen, että perus- ja ihmisoikeudet otetaan vakavasti ja havaittuihin epäkohtiin puututaan ilman viivytelyä. Kansallisen lainsäädännön laatua arvioidaan kansainvälisen yhteisön edessä sillä, miten yhteensopiva se on perus- ja ihmisoikeuksista nousevien vaatimusten kanssa.

Lähteet

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp perustuslain perusoikeussäännösten muuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp Hallituksen esityksestä uudeksi hallitusmuodoksi (PeVM 10/1998 vp)

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/2010 vp Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta (UaVM 1/2010 vp)

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 18/2012

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019. Oikeusministeriö. Oikeusministeriön julkaisu 9/2017

Suomen ulkoasianhallinnon ihmisoikeusstrategia. Ulkoasiainministeriö 2013.

Tuori, K. (2007). Oikeuden ratio ja voluntas, Helsinki

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp).

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 7/2009 vp).

Viljanen J., Heiskanen, H., Raskulla S., Koivurova T. & Heinämäki L. (2014). Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Tampere.

Viljanen J., Rautiainen, P., Heiskanen, H. & Seppä, T. (2014). Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi, Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 19/2014

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Grönmark v. Suomi, no. 17038/04, 6.7.2010

Pentikäinen v. Suomi, no. 11882/10, 20.10.2015(GC)

X v. Suomi, no. 34806/04, 3.7.2012

Korkein oikeus

KKO 2003:107

KKO 2012:11

KKO 2014: 13

KKO 2014: 14

Talouden hallinta ja johtaminen julkisessa toiminnassa

Jarmo Vakkuri, Lasse Oulasvirta, Jan-Erik Johanson, Pentti Meklin, Lotta-Maria Sinervo, Tuija Rajala & Jaakko Rönkkö

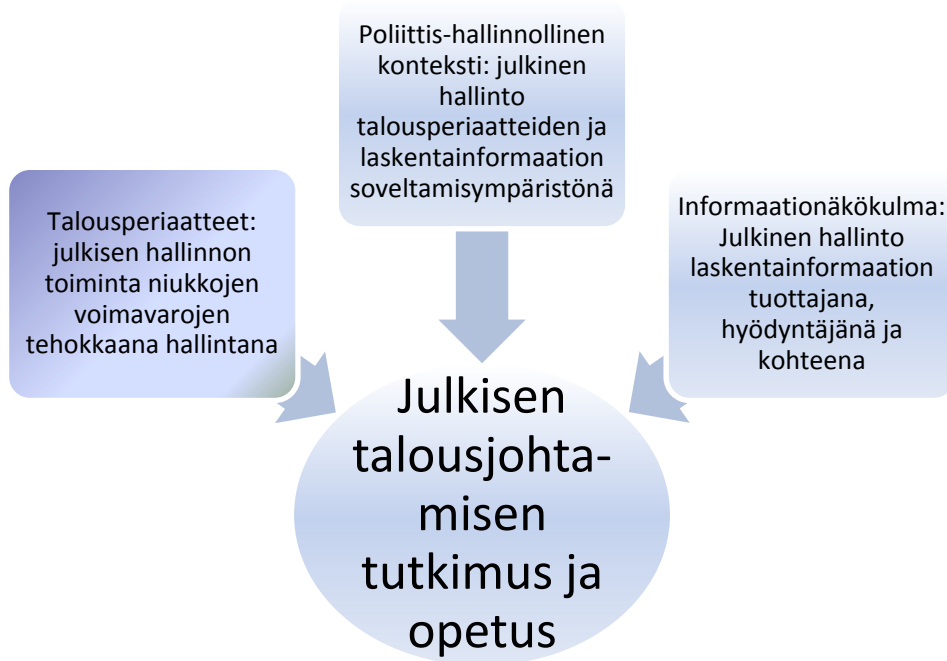
Johdatus julkisen talousjohtamisen näkökulmaan

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? Edellä mainitut kysymykset heijastavat taloudellisen näkökulman merkitystä julkisen hallinnon toiminnassa. Eri ajanhetkinä, erilaisissa julkisen hallinnon ympäristöissä niin Suomessa kuin kansainvälisesti 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. Tämän vuoksi modernin julkisen hallinnon asiantuntijan on ymmärrettävä myös taloudellista logiikkaa, jossa on piirteitä niin liiketaloudellisesta ajattelusta kuin julkistaloudellisesta ajattelumallista. Monia aiemmin julkisen hallinnon organisaatioissa toteutettuja tehtäviä harjoitetaan yrityksissä, järjestöissä ja muissa julkisen ja yksityisen sektorin rajapintaan rakentuneissa organisaatioympäristöissä. Tämä on julkisen hallinnon talousosaajalle myös merkittävä mahdollisuus. (Johanson & Vakkuri 2017.)

Julkisen talousjohtamisen osaaminen ja osaamisen työvälit

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 sen 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.

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, palvelutuotannon ja palvelujen järjestämisen prosesseja koskevasta tiedosta. Informaatiota tuotetaan erilaisten laskentatoimen ja arvioinnin järjestelmien avulla, joista osa on sidoksissa informaation tuottamista koskevaan lainsäädäntöön ja ohjeistoihin, osa yleisempään tapauskohtaiseen informaation tuottamisen tapaan.

Talusinformaatio on eräänlainen väliin tuleva muuttuja taloudellisten periaatteiden sovittamisessa julkishallinnon tarpeisiin. ”Tehokkuuden parantaminen”, ”talouden tasapainottaminen”

tai ”kestävyyssvajeongelman ratkaiseminen” ovat vailla konkreettista sisältöä, ellei organisaatioissa ole näitä koskevia informaation tuottamisen järjestelmiä. Tämän vuoksi julkisen talousjohtamisen osaaminen edellyttää ymmärrystä esimerkiksi julkisorganisaatioiden tilinpäätöksistä sekä erilaisista tuloksellisuuden arvioinnin mittareista. 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?

3) Kolmas osa-alue on yleisten taloudellisten periaatteiden ja näitä periaatteita konkretisoivan informaation sovittaminen julkisen palvelutuotannon ympäristöihin. On siis ymmärrettävä julkisen toiminnan poliittis-hallinnollista kontekstia. Yleisen tason periaatteiden hallinta tai laskentainformaation osaaminen ei riitä, vaan periaatteita täytyy kyetä yhdistämään erilaisiin julkishallinnon ympäristöihin, esimerkiksi vanhustenhuoltoon, päivähoitoon ja terveydenhuoltoon. Tämä on alueen kansainvälisen tutkimusperinteen valossa keskeinen kehittämisen alue (Hodges 2012).

Julkinen talousjohtaminen Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa

Julkisen talousjohtamisen profiili on osa hallintotieteiden tutkinto-ohjelmaa, jonka tavoitteena on kouluttaa laaja-alaisia talousosaajia uudistuvan julkisen hallinnon tarpeisiin. Julkisen talousjohtamisen osaajien tulee ymmärtää edellä kuvatun mukaisesti keskeisiä talousperiaatteita ja –käsitteitä, talousinformaation tuottamista ja tulkintaa sekä moninaisia julkisen hallinnon ympäristöjä, joissa periaatteita ja informaatiota sovelletaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi kuntien ja valtiontalouden perusprosesseja sekä kykyä yhdistää uudenlaisia rahoituksen, arvioinnin, tulostamattamien ja strategisen johtamisen malleja julkisen toiminnan erilaisiin ympäristöihin. Tätä osaamista tarvitsevat niin talousjohtajat kuin taloudellisesti ajattelevat yleisjohtajat ja asiantuntijat julkisen hallinnon organisaatioissa, julkisen hallinnon kanssa yhteistyössä toimivissa yrityksissä ja järjestöissä sekä muissa julkisen ja yksityisen sektorin rajapintaan asemoituissa organisaatioissa.

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 problematiikka. Täytyy tuntea kuntatalouden systematiikka: tunnistaa kunnan kokonaistaloudellisen kehityksen edellytykset, nähdä talouspoliittisten ratkaisujen vaikutukset kuntalaisten arkielämään sekä osata tulkita ja hyödyntää talousinformaatiota sen eri muodoissa.

On myös hyvä ymmärtää, että kuntakenttä muuttuu alati. Tällä hetkellä todennäköisesti toteutuva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus esimerkiksi muokkaa kuntien tehtäviä ja tuottaa uudenlaisia talouden hallinnan ongelmia ja kysymyksiä.

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 kulutus päätösten 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 hallintoyksiköjä. 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.

Governance-näkökulma kunnan talouteen

Englannin kielessä on vakiintunut governancen käsite. Suomenkielisenä vastineena puhutaan ”hallinnasta”. Useimmiten kuitenkin käytetään englanninkielistä termiä, ja jotkut ovat sitä mieltä, että osuvaa käännöstä ei ole. 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 monenkeskisyttä, 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- ja itseohjautuvuuden periaatteisiin pohjautuva hallinnan mekanismi (yhteiskunnan hallinta ilman hallituksia -ajattelutapa) (vrt. esim. Peters 2002; Williamson 2000).

Kunnan taloudessa on kaksi puolta

Talous samaistetaan usein rahaan ja sen liikkeisiin. Perusolemukseltaan talous on kuitenkin huomattavasti laajempi ja moninaisempi asia. Taloudellisessa toiminnassa on kaksi toisiinsa tiiviisti kytkeytyvää osaa: reaali- ja rahatalous. Reaalitalous muodostuu tuotantoprosessista, johon sisältyy tuotannontekijöiden 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 reaaliprosessi on konkreettista palvelujen tuottamista. Se näkyy muun muassa kirjastojen lainaustoimintana, lasten päivähoitona, vanhusten hoitona ja viheraluiden kunnossapitona. (Ks. 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. Kuntien tehtävänä on turvata hyvin oleellinen osa ihmisten tarpeiden tyydyttämisestä. Tämä tapahtuu tuottamalla erityisesti hyvinvointipalveluja terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja opetuksessa. Nämä palvelut edellyttävät monentyyppisiä tuotannontekijöitä, kuten toimitiloja, välineistöä ja ennen kaikkea työn tekijöitä eli henkilöstöä.

Kuntien reaaliprosessi on hyvin työvaltainen. Monet palvelut ovat ainutkertaisia ja edellyttävät ihmisten välistä vuorovaikutusta. Palvelut tuotetaan asiakkaan ollessa paikalla. Esimerkkinä tästä on vaikkapa neuvolakäynti. Kuntien monentyyppiset palvelut edellyttävät korkeaa ammatillista osaamista. Heistä monet ovat akateemisesti koulutettuja. He toimivat johtotehtävissä ja monissa asiantuntemusta edellyttävissä erikoisammateissa, controllereina, tietojärjestelmäsi-
antuntijoina 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 reaalitaloudessa, 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.

Kuntien tulorakenne

Kuntien tulot muodostuvat ensisijaisesti verotuksella kerättävistä varoista: verotuloista ja valti-onosuuksista. 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.

Kuntien menorakenne

Kuntien menojen kasvun hillitseminen on ollut keskeinen aihe, kun on keskusteltu hallinnollisten rakenteiden uudistamisesta ja tuloksellisuuden parantamisesta. Kasvatavat 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. Tällä hetkellä hallinnonala-kohtainen 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. Menolajittainen tarkastelu puolestaan osoittaa kunta-alan työvoimavaltaisuuden, sillä henkilöstön palkat sekä sosiaalivakuutus- ja eläkemaksut yhteensä muodostavat noin puolet kuntien menoista. Laajenevan ostopalvelutoiminnan menot ovat lähes kolmannes. Loppuosan kokonaismenoista muodostavat avustukset, lainanhoito ja muut menot. (Valtiovarainministeriön kuntatalousohjelma/Kuntaliitto 2017.)

Kunnan toiminnan tuloksellisuus: Rajalliset resurssit ja rajattomat tarpeet

Taloustieteessä ollaan melko yksimielisiä siitä, että talouden perusongelma on niukkuus: tarpeita on aina enemmän kuin keinoja niiden tyydyttämiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkia tarpeita ei pystytä koskaan tyydyttämään. Voimavarat onkin pyrittävä käyttämään tehokkaasti eli siten, että tuloksena on mahdollisimman suuri tarpeentyydytys ja sen seurauksena korkea hyvinvointi. (Ks. esim. Kamarck 1983.) Taloudessa pitäisi pyrkiä maksimoimaan hyvinvointi käytettävissä olevilla resursseilla. Kansainvälisesti julkistaloudessa sama ilmaistaan sanomalla, että toiminnassa pyritään saamaan paras vastike verovaroille (value for money, VFM). (Virtanen & Vakkuri 2016)

Jotta niukoilla voimavaroilla saataisiin aikaan mahdollisimman paljon hyvinvointia, on tehtävä valintoja. Ensiksikin on tehtävä päätös voimavarojen kohdentamisesta (allokointi), tavoitteena on kohdentaa ne sellaisille toimialoille (esim. liikenne, 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). Kohdentamispäätöksissä raha kohdennetaan sinne, missä sen käytöllä arvioidaan saatavan mahdollisimman suuri hyöty.

Tuloksellisuutta arvioitaessa rahamittojen avulla selvitetään toimenpiteiden taloudellisuutta ja osaksi myös vaikuttavuutta.

Valtion talouden strateginen ohjaus ja hallinta

Suomen valtionhallinnon kokonaisuus

Eduskunta kansanedustajineen saa *mandaattinsa* eli valtuutuksensa kansalaisten yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella yleisillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla. Maassamme kuten useimmissa muissa kansanvaltaisissa maissa *vapaan mandaatin* periaatteen mukaan valittua kansanedustajaa sitovat vain laki ja hänen omatuntonsa. Jonkinasteinen *puoluekuri* vallitsee, mutta oloissamme se ei kata moraalisen harkinnan alaan jätettyjä asioita eikä ole muutenkaan ehdoton. Järjestelmämme tehokkuustekijöihin kuuluu myös monipuoluejärjestelmämme vaatima keskenään ristiriitaisten intressien sovittelu. Suomen 'ydinvaltion' hallintainstituutioita luonnehtivat seuraavat seikat:

1. Maamme perustuslain mukaan valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Se on maamme ylin valtionelin, kansanedustuslaitos eli parlamentti. Eduskunnalla on kolme päätehtävää: se on keskeisin lainsäätävä, keskeisin valtiontaloudesta päättävä elin ja huomattavan valvontavallan käyttäjä.
2. Suomen hallituksesta käytetään rajatussa mielessä nimeä valtioneuvosto. Laajempi 'valtioneuvoston' määrittely käsittää hallituksen lisäksi valtioneuvoston ministeriöt. Perustuslaissa säädetyn ohjaus- ja valvontaperiaatteen, parlamentarismien periaatteen, nojalla hallitus on eduskunnalle poliittisesti vastuunalainen ja sille tilivelvollinen. Hallitus on asemassaan pysyäkseen riippuvainen eduskunnan sille ilmaisemasta poliittisesta luottamuksesta.
3. Parlamentarismien ohella perustuslain kannalta vullanjakaisen maastamme tekee edelleen se, että suoralla, joskin – ellei kukaan ehdokkaista saa ehdotonta enemmistöä 1. vaalikerroksella – kaksivaiheisella kansanvaalilla kansa valitsee edustajakseen myös tasavallan presidentin. Valtioneuvosto laajassa mielessä käsittää paitsi maan hallituksen, myös ministeriöt, joista kukin on ministerin johtama päällikkövirasto. Keskeisimmät toimintapoliittiset ratkaisut toteutuvat siten, että hallitus tekee ne valtioneuvoston yleisistunnossa, minkä lisäksi kullakin ministerillä on valtaoikeuksia ministeriönsä johdossa. Tosiasiallista, huomattavaa valtaa on myös ministeriöiden viranhaltijoilla.
4. Ministeriöiden hallinnonaloissa sijaitsee valtakunnallisia, alueellisia tai paikallisia virastoja, laitoksia, liikelaitoksia ja muita yksiköitä. Aluekehitysviranomaisina toimivat nykyisin niin kansallisesti kuin EU-mielessä välilliseen kunnalliseen itsehallintoon perustuvat maakuntien liitot. Yksi maamme maakunnista, Ahvenanmaa, on maamme itsenäistymisestä alkaen ollut autonominen omaten seuraavat tunnusmerkit: oma edustuslaitos, oma lainsäädäntö, väestön erityisesti turvattu omistusoikeus maahan sekä omia valtiollista vastaavia tunnuksia. Suunnitellussa maakunta-uudistuksessa aluetasolla tapahtuisi mittavia uudelleenjärjestelyjä eräiden kunnallisten tehtävien ja valtion alueellisten tehtävien siirrossa perustettaville maakunnille.

Eduskunnalla on ylin päätösvalta valtion taloudesta. Vuonna 2000 voimaan tullessa Suomen perustuslaissa lasketaan muun ohella valtiontalouden perusta seuraavasti (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 2.1, 3.1 ja 81.1 §:t, kursivoinnit lisätty):

”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.... Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta... Valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.”

Eduskunta ei ole yksinomaan maan hallitukselta tulevan tiedon varassa, vaan eduskunta valmistelee päätöksiään *valiokunnissa*, joista kuhunkin kuuluu säädetty määrä kansanedustajia samoissa määräsuhteissa kuin puolueilla on kansanedustajia. Eduskunnalla on valiokuntiansa joukossa *valtiovarainvaliokunta*. Se käsittelee valmistavasti (1) eduskunnan täysistunnossa tehtäviä päätöksiä varten kysymykset valtiontalouden koon kehyksistä, (2) hallituksen talousarvioesitykset ja lisätalousarvioesitykset sekä (3) verolakiesitykset ja esitykset valtion lainanotosta, joka vaatii toteutuakseen eduskunnan valtuutuksen hallitukselle.

Eduskunnan *valtiontalouden valvontatehtäviä* toteuttaa vuonna 2007 perustettu *tarkastusvaliokunta*. Tehtävinään valiokunta:

1. käsittelee eduskunnalle annettavat valtioneuvoston antaman valtion *tilinpäätöskertomuksen*,
2. käsittelee eduskunnan alaisen *valtiontalouden tarkastusviraston*, VTV:n, kertomuksen toiminnastaan,
3. käsittelee *eduskunnan omien*, siis eduskunnan omaa taloutta varten asetettujen, *tilintarkastajien* tilintarkastuskertomuksen,
4. valmistelee muut tehtäväpiiriinsä kuuluvat *valtion taloudenhoidon valvontaa* koskevat asiat.

Tarkastusvaliokunnalla on oikeus *omasta aloitteestaan* ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia. Valiokunta voi esittää tuollaisestakin asiasta mietinnön eduskunnan täysistunnolle.

Perustuslaissa säädetyn nojalla tuli 1.1.2001 voimaan säännös, joka siirsi VTV:n valtionvarainministeriön eli yhden tarkastuskohteensa hallinnonalalta eduskunnan yhteyteen. Perustuslain 90.1 §:n mukaan ”valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto.” Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtävänsä tekemällä tilintarkastusta, laillisuustarkastusta ja tuloksellisuustarkastusta sekä valtion finanssipolitiikan tarkastusta. Tuloksellisuustarkastus ja tilintarkastus tekevät yhteistyönä ohjauksjärjestelmätarkastuksia. Tarkastus kohdistuu paitsi valtion omaan budjettitalouteen myös valtioenemmistöisiin valtionyhtiöihin, valtionapuja ja EU-varoja saaviin yhteisöihin. Riippumattomalla tarkastustyöllään virasto varmistaa, että valtion varoja käytetään eduskunnan päättämällä tavalla ja että finanssipolitiikkaa hoidetaan kestäväällä tavalla. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo myös vaali- ja puolerahoitusta sekä vastaanottaa ja julkaisee puoluelaisissa ja vaalirahoituslaissa säädettyjä asiakirjoja.

Maamme valtiosääntöperinteen nojalla puolestaan *toimeenpanotehtävät* tulee periaatteessa järjestää valtioneuvoston vastuulle. Erytystä vaikeutettua eli perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen eduskunnalle on kuitenkin annettu myös toimeenpanon tehtäviä:

1. Eduskunnan takuulla ja vastuulla toimii keskeinen valtion sosiaalivakuutuslaitos Kansaneläkelaitos.
2. Eduskunnan takuulla ja hoidossa toimii *Suomen Pankki*, joka kuuluu nykyisin osana Euroopan Keskuspankin ohjauksessa toimivaan Euroopan Keskuspankkijärjestelmään.
3. Suomen Pankin yhteydessä toimii rahoitus – ja vakuutusvalvontaviranomaisena *Finanssivalvonta*.
4. Eduskunnan valitsevat Suomen Pankin ylimmän hallintoelimen jäsenet pankkivaltuutetut toimivat myös innovaatiotoiminnan rahoitus- ja edistämisyksikön *Sitra Oy:n* hallintoneuvostona.
5. Eduskunta valitsee erityissäännösten nojalla valtionyhtiön *Yleisradio Oy:n* hallintoneuvoston jäsenet.

Valtion puolesta *toimeenpanevaa hallintavaltaa* käyttää pääasiassa eduskunnalle poliittisesti vastuunalaisena maan hallitus, apunaan ministereiden johtamat ministeriöt viranhaltijoineen. Hallinnan suuntaisina kehityspiirteinä on kiinnitettävä huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. Jatkaen vuosikymmenistä perinnettä kukin hallitus hyväksyy tehtäviinsä ryhtyessään itselleen *hallitusohjelman*, jollaiset ovat paitsi pidempiä myös selvästi ohjelmallisempia kuin aikaisemmin. Hallitusohjelmien toteuttamista myös seurataan. Hallitusohjelma konkretisoituu muun muassa hallituksen esityksissä eduskunnalle säädettäväksi lainsäädännöksi. Hallitukset voivat hyväksyä hallitusohjelman ohella myös erityisaiheita koskevia poliittisia ohjelmia ja ns. kärkihankkeita.
2. Valtioneuvoston kanslia on pääministerin johtama ministeriö, joka vastaa hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta ja avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa. Hallitus kuten myös eduskunta tekevät *tulevaisuutta* koskevia tarkasteluja. Valtioneuvoston kanslialla on aktiivinen rooli kansallisessa ennakointiyhteistyössä. Esimerkkeinä tästä työstä ovat kerran vaalikaudessa valmisteltava hallituksen tulevaisuusselonteko sekä ministeriöiden valmistelemaat tulevaisuus katsaukset, joiden valmistelua kanslia koordinoi.

Hallinnan kannalta on merkittävää, että valtioneuvostossa sovelletaan tiettyjä koordinointi- eli yhteensovittamismenettelyitä. Niihin kuuluu se vahva perinne, että hallitus tekee huomattavalta osin päätöksensä *yleisistunnossaan*, joskin myös ministereillä on valtuuksia ministeriöissä. Koordinoivaa hallintaa varten hallituksella on *ministerivaliokuntia*. Maamme perinteessä vahvaa koordinoivaa hallintaa edustavat valtioneuvoston finanssihallintoelimet eli ministerivaliokunnista *talouspoliittinen ministerivaliokunta* ja *raha-asiainvaliokunta* sekä ministeriöistä *valtiovarainministeriö*. Suomen valtion keskushallinnossa on kaikkiaan 12 ministeriötä, joihin luetaan myös pääministerin johtama valtioneuvoston kanslia. (Valtioneuvosto 2008.)

Valtion taloushallinnon alue

Suomen valtion johtovallan piirissä tai sen olennaisen vaikutuksen alaisena toimii laaja organisaatioiden kirjo. Nimitykset *valtioyhteisö* ja *valtiokonserni* ovat vailla lakisääteistä vahvistusta toisin kuin nimitys *kuntakonserni* (Meklin ym. 2009), mutta valtiovarainministeriö soveltaa eri yhteyksissä etenkin nimitystä *valtioyhteisö*. Ajatus laajasta yhteisökokonaisuudesta nostaa vahvasti esiin *hallinnan* teemat. *Valtioyhteisön* kokonaisuuteen voidaan lukea:

1. Valtion *talousarviotalouden piiriin* lukeutuvat valtakunnalliset, alueelliset ja paikallistasoiset yksiköt kuten ministeriöt, virastot ja laitokset osa- ja alayksikköineen.
2. Talousarviotalouden ulkopuolelle valtionalouteen sijoittuu valtioneuvoston johtovallan piirin yksiköitä, jotka on järjestetty valtion *budjetin ulkopuolisen rahaston* muotoon. Niistä muutamat on varustettu omalla organisaatiolla. Budjetin ulkopuolisia rahastoja oli vuonna 2017 yksitoista: valtion eläkevastuisiin varautumiseksi Valtion eläkerahasto, asuntopoliittinen Valtion asuntorahasto, EU-maatalouspoliittiset Maatilatalouden kehittämisrahasto MAKERA ja Maatalouden interventiorahasto MIRA, valtion antamista takuista vastaamiseksi Valtion takuurahasto, rahalaitosten turvaksi Valtion vakuusrahasto, yleisradiotoiminnan Valtion televisio- ja radiorahasto sekä Valtion ydinjätehuoltorahasto, Huoltovarmuusrahasto, Palosuojelurahasto ja Öljysuojarahasto.
3. Valtion *liikelaitokset* on järjestetty noudattaen valtion liikelaitoslakia, jota täydentäen on annettu liikelaitoskohtaisia säännöksiä. Vuonna 2017 tuollaiset, valtionalouteen edelleen kuuluvat laitokset olivat Metsähallitus ja huomattavaa osaa valtion kiinteistövarallisuudesta hallinnoiva Senaattikiinteistöt.

Valtioyhteisön eli Suomen valtion harjoittaman hallinnan piiriin voidaan tarkastellun lisäksi sijoittaa ainakin seuraavaa:

1. Kansaneläkelaitos,
2. Suomen Pankki,
3. Oy Yleisradio Ab,
4. eräät muut osakeyhtiöt, joista on samaan tapaan kuin Yleisradiosta annettu osakeyhtiölain tai jotakin muuta yritysmuotoa koskevan lain säännöksiä täydentäviä säännöksiä sekä
5. valtion kokonaan tai suurimmalta tai suurelta osin omistamat osakeyhtiöt.

Vaikeutetussa eli *perustuslainsäätämisyjärjestyksessä* eduskunnan hallintaan asetettu sosiaalivakuutuslaitos *Kansaneläkelaitos* (Kela) toimii perustamisestaan 1930-luvulta lähtien eduskunnan takuulla ja hoidossa ylimpänä hallintoelimenään eduskunnan toimesta valitut valtuutetut. KELA:n päätehtäviä on kaksi, minkä lisäksi Kela toimii maksatustahona lukuisille muille sosiaalipoliittisille suorituksille:

- Kela hoitaa *kansaneläkejärjestelmää* sosiaalivakuutusjärjestelmänä kansalaisten vanhuuden tai työkyvyttömyyden varalta. Rahoitus toteutuu yhtäältä kansalaisten, toisaalta työnantajien suorittamin eläkemaksuin valtion toisinaan suorittaessa täydennysrahoitusta. Kansaneläke on luonteeltaan *peruseläke*. Useimmat eläkkeensaajat saavat Kela:n eläkkeen sijaan tai sen ohella muulla tavoin kuin Kela:n toimesta hallinnoituja *työeläkkeitä*, joita hoitavat yksityiset vakuutuseläkelaitokset ja Keva, joka huolehtii kunta-alan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kelan henkilöstön työeläkeasioista.
- Kela hoitaa 1960-luvun alkupuolella perustettua *sairausvakuutusjärjestelmää*, jonka nojalla kansalaisille suoritetaan vahvistetut osuudet vahvistetusta maksun ylärajasta muun muassa heidän käyttämistään yksityisistä lääkäripalveluista ja heidän lääkemääräysten nojalla hankkimistaan lääkkeistä. Jälkimmäisen järjestelmän pääasiallinen rahoituslähde koostuu veroja muistuttavista ja verojen yhteydessä perityistä sairausvakuutusmaksuista.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksen nojalla toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa *Suomen Pankki* johdossaan eduskunnan toimesta valitut valtuutetut. Pankkivaltuutetut toimivat myös innovaatio-alan organisaation Sitra Oy:n hallintoneuvostona. Koska Suomi on euroalueen jäsen, Suomen Pankki muodostaa osan Euroopan Keskuspankkijärjestelmästä (EKPJ), jonka toimeenpanotahona se osaltaan toimii. Euroopan Keskuspankin johdolla EKPJ:

1. määrittelee ja panee toimeen EU:n rahapolitiikan,
2. suorittaa kansainvälisiä valuuttaoperaatioita,
3. pitää hallussaan ja hallitsee siihen kuuluvien valtioiden ulkomaanvaluuttavarantoja sekä
4. edistää maksujärjestelmien sujuvaa toimintaa.

Valtion harjoittaman hallinnan raja-alueille sijoittuu lukuisia yksiköitä. Niistä voidaan mainita seuraavat *välilliseksi valtionhallinnoksi* kutsutulle alueelle sijoittuvat muodostumat.

1. Erityisenä julkisoikeudellisena laitoksena toimii *Eläketurvakeskus*. Se tuottaa maan työeläkejärjestelmän yhteiset palvelut kuten rekisterit ja tietoliikenteen, antaa ohjeita yksityiselle sektorille sekä jakaa työeläkejärjestelmän kustannukset järjestelmää hoitavien yksityisten työeläkelaitosten kesken.

2. Ennen vuotta 2017 Suomessa harjoittivat rahapelitoimintaa Veikkaus Oy, Fintoto Oy ja Raha-automaattiyhdistys (RAY). Vuonna 2015 aloitettiin työ erillisten toimijoiden yhdistämiseksi valtion kokonaan omistamaksi uudeksi rahapeliyhtiöksi, Veikkaus, jolla on yksinoikeus järjestää rahapelejä Suomessa.
3. Oikeudellisen asemansa ja taloudellisen entiteetti- ja luonteensa nojalla *yliopistot* erottuvat vuodesta 2010 organisaatiomuodoltaan julkisoikeudellisina yksiköinä. Niistä tuli omalla oikeushenkilöllisyydellään varustettuja omia talousyksiköitään erityistyyppisinä *julkisoikeudellisina yhteisöinä*. Niistä Aalto-yliopistosta ja Tampereen teknillisestä yliopistosta tuli säätiöitä. Yliopistot säilyvät opetusministeriön ohjauksessa saaden pääosan rahoituksestaan valtionapuina opetus- ja kulttuuriministeriöltä, mutta joutuvat aikaisempaa enemmän oman itsensä varaan rahoituksensa hankinnassa.
4. Liikenneturvallisuustyötä tekevänä julkisoikeudellisena yhdistyksenä toimii *Liikenneturva*.
5. Määrättyjä *julkisia hallintotehtäviä* hoitavat sellaiset organisaatiot kuin riistanhoitopiirit, metsänhoitoyhdistykset ja kalastuskunnat.
6. Organisaatiomuodoltaan yksityiset autokatsastusyhtiöt hoitavat toimilupiansa turvin *julkisen hallintotehtävän* luonteisia autokatsastustehtäviä.

Valtion taloushallinnon toimijat ja tehtävät

Valtion finanssi- ja talousjohdon keskeisiä toimijoita ovat:

1. *valtiovarainministeri*,
2. muut hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan ja raha-asiainvaliokunnan *ministerijäsenet*, eli kutakin lakisääteistä ministerivaliokuntaa johtava pääministeri ja muut valiokuntiin kuuluvat ministerit. Nuo muut jäsenet ovat valtiovarainministeri, valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrättyt muut ministerit, enintään kolme muuta tehtävään määrättyä ministeriä sekä se ministeri, jonka toimialaan kulloinkin käsiteltävä asia kuuluu,
3. valtiovarainministeriön korkein viranhaltija *valtiosihteri* sekä
4. valtiovarainministeriön *budjettipäällikkö* eli ministeriön budjettiosaston osastopäällikkö.

Valtion taloutensa avulla harjoittaman politiikan nimitys on *finanssipolitiikka* eli *valtionalouspolitiikka*, joka puolestaan voidaan jakaa valtion talousarvion perusteella ajettuun *budjettipolitiikkaan*, *veropolitiikkaan* ja muihin alalajeihin. Valtionalouden hoidon päätarkoitukset voidaan jakaa kolmeen osaan (Musgrave & Musgrave 1980):

1. *Allokaatiossa* eli *kohdentamisessa* on kysymys voimavarojen – rahan, henkilöstön jne. – kohdentamisesta vaihtoehtoihin käyttötarkoituksiin taloudellisessa mielessä paremmin kuin tapahtuisi ilman valtion puuttumista asiaan. Esimerkeiksi voidaan ottaa valtion menot koulutuksen ja kulttuurin hyväksi, teknologiseen kehittämistoimintaan tai tiettyjen tutkimus- ja opetushenkilöstöjen palkkauksiin.
2. *Stabilisoinnissa* eli *vakauttamisessa* on kysymys valtion toimista taloudellisen kehityksen ja sen suhdannevaihteluiden vaikutusten lieventämiseen. Tätä tarkoitusta edistää valtio budjetillaan ja mm. tulonsiirroilla (esimerkiksi työttömyysavustukset), suhdanteita tasaavilla investoinneilla ja muilla suhdannepoliittisilla menojen kohdentamisilla.
3. *Distributiivissa* eli *jakamisessa* valtio jakaa uudelleen eli *redistribuoii* maksukykyä. Niin valtio tekee esimerkiksi tuloveroituksellaan, jossa suurempien tulojen saajat maksavat suurimman suhteellisen osuuden tuloistaan veroina. Uudelleenjakoa tapahtuu myös eläkejärjestelmissä, nykypolvilta tuleville, sekä rahoitettaessa palvelujärjestelmiä vero- tai maksuvaroin käyttäjistä useimpien maksuessa murto-osaa enempää saamansa palvelun kustannuksista.

Ainoana pohjoismaista Suomi on paitsi Euroopan talous- ja rahaliiton myös sen ytimen *euroalueen* täysjäsenenä rakenteellisesti sitoutunut inflaation torjuntaa korostavaan talouspolitiikkaan. Inflaation torjunta eli rahanarvon vakauden ylläpito on Euroopan talous- ja rahaliiton ja sen osana euroalueen päätavoite. Tiukka ja tarkka valtiontalouden menojen määrän kontrolli on yksi tuon tavoitteen johdannaisia. Kukin EU-jäsenvaltio sijoittuu myös EU:n ministerineuvoston johdolla harjoitetun *talouspolitiikan koordinoinnin* piiriin. Talouspolitiikan EU-koordinoinnin kriteerinä on se, ettei jäsenvaltion budjetin alijäämä saa muodostua *suuremmaksi kuin 3 % maan bruttokansantuotteesta* eli sen kansantalouden tuotannon kokonaisarvosta. Suomi on myös sitoutunut siihen, että keskipitkällä tähtäimellä (ns. fipo-laki, 869/2012) rakenteellinen alijäämä saa olla korkeintaan 0,5 % bruttokansantuotteesta.

Suomen valtion *toiminta- ja taloussuunnittelun* ja *talousarvion laadinnan* käsittävä prosessi pyörittää yhden kierroksen kalenterivuositain. Prosessi alkaa kalenterivuoden alkupuolella *kehysriihellä* ja neljävuotisilla *menokehyksillä*. Niillä ohjeistetaan ministeriöiden ja virastojen toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelua sekä talousarvioehdotuksen laadintaa. Kesällä prosessi on edennyt valtionvarainministeriöön, josta se jatkuu maan hallituksen *budjettiriihenä* tunnettuun käsittelyvaiheeseen. Syksyn alussa ehdotus käsitellään valtioneuvostossa, minkä jälkeen *talousarvioesitys* annetaan eduskunnalle. Samassa yhteydessä eduskunta saa käsiteltäväkseen suurehkon nipun *budjettilakeja* eli hallituksen esityksiä niistä laeista, joiden perusteella valtion tarkoituksena on tulevana varainhoitovuonna kantaa tuloja ja suorittaa menoja. Budjetin eduskuntakäsittelyn ja eduskunnan tekemien muutosten jälkeen talousarvio tulee hyväksytyksi, tasavallan presidentin allekirjoituksella vahvistettuna julkaistavaksi ja toimeenpantavaksi.

Suomen valtiontalouden hallinta on nykyisin jämäkkää siksi, että valtion talousarvion laadinnan edellä asetetaan tiukat ja pitävät *budjettikehykset*, joihin kukin ministeriö on sidottu talousarvioehdotuksiaan laatiessaan. Kehyksiä koskevat alla mainitut seikat:

1. Hallitus päättää *vaalikauden alussa* budjetin menojen ”katon” koko vaalikaudeksi.
2. Määrärahajakoa hallinnonaloittain tarkistetaan *vuositain* valtiontalouden *kehyspäätöksellä*. Valtioneuvoston päättämä valtiontalouden kehys on seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohje hallinnonalalle.
3. Käytännössä neljä viidesosaa valtion budjetin määrärahoista on nyttemmin sijoitettu koko *vaalikauden ajaksi* sitovaksi tarkoitettuun kehykseen.
4. Valtion *lisätalousarvioesitykset* mahdutetaan nekin budjettikehyksiin.

Budjettikehysten *ulkopuolelle* sijoittuvat määrätyt menoerät. Niitä ovat suhdanteiden ja valtion päättämän rahoitusautomaatiikan mukaan muuttuvat asumistuki- ja työttömyysturvamenot ja valtion siirtomenot Kansaneläkelaitokselle. Noita eriä koskevien perusteiden muutosten *vaikutukset* lasketaan kuitenkin mukaan sitovaan menokehykseen. Kehyksen menosääntöjen ulkopuolella jäävät myös valtionvelan korkomenot, finanssisijoitusmenot, valtion arvonlisäveromenot sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä ulkopuoliselta (mm. EU:lta) saatavan rahoitusosuuden välittäjänä.

Valtiontaloutta jämäköittävät myös monivuotiset *toiminta- ja taloussuunnitelmat*, jollaiset kukin ministeriön on laadittava hallinnonalalleen. Suunnittelukautena on pääsääntöisesti neljä

vuotta. Niiden avulla valtiovarainministeriö valmistelee kehysriihessä kehyspäätöstä, jonka hallitus tekee vuosittain maalishuhtikuun vaihteessa.

Lähteet

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.

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 Ryyänen, A. (toim.). *Kuntien oikeus itsehallintoon*. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002 (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 Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.) (2009). *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Hallintotieteiden keskus, Tampereen yliopisto, 237–277.

Musgrave, R. & Musgrave, P. (1980). *Public Finance in Theory and Practice*. 3. p. New York.

Peters, B. G. (2002). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal on Public Administration*, vol. 24, nro 2, joulukuu.

Valtiovarainministeriön kuntatalousohjelma. Luettu 29.11.2017. Saatavissa osoitteesta: <http://vm.fi/kuntatalousohjelma>

Valtioneuvoston toiminta (2008). Luettu 7.11.2008. Saatavissa osoitteesta: <http://www.valtioneuvosto.fi/ministeriot/fi.jsp>

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

VM (2008). Valtiovarainministeriön budjettiosasto. Valtiontalouden kehukset. Luettu 28.10.2008. Saatavissa osoitteesta: http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/02_valtiontalouden_kehukset/index.jsp

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

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 2.1§, 3.1§, 81.1§ & 90.1§

Aluekehittämisajattelun muutos ja peruskäsitteet

Markku Sotarauta

Johdanto

Aluekehittämisessä on kyse yhden tai useamman toimijan puuttumisesta omista arvolähtökohdistaan tietyn aluekokonaisuuden kehityksen kulkuun. Käytännössä nykyaikaisissa yhteiskunnissa aluekehittäminen voi olla vain poikkeustapauksissa yhden toimijan vastuulla. Aluekehittäminen voi olla muuttuviin olosuhteisiin sopeutumista ja/tai omista lähtökohdista aidosti uuteen laajenevaa. Aluekehittäminen on uusia voimavaroja luovaa, etsivää ja olemassa olevia resursseja hyödyntävää toimintaa (Mäkinen 1994). Kehittämisessä olennaista on siis uuden luominen, kohti tuntematonta tunkeutuminen, jolloin ongelmana on etukäteen tietää, onko uusi taantumista vai edistymistä.

Alue määritellään tässä yhteydessä laajasti. Alueen käsite voi viitata kylään, kunnanosaan, kuntaan, useiden kuntien yhteenliittymään eli seutukuntaan, maakuntaan, suuralueeseen (useiden maakuntien muodostama kokonaisuus) tai vaikkapa maiden rajat ylittävään kokonaisuuteen (esimerkiksi Itämeren alue). Alue voidaan määritellä hallinnollisesti, poliittisesti, toiminnallisesti, kulttuurisesti ja luonnonmaantieteellisesti. Alueet ovat hyvin erilaisia kehittämisen kohteita riippuen niiden luonteesta, koosta ja historiasta.

Aluekehittämisessä on kysymys hallittavuudesta, arvoista ja muutoksesta. Se ei kuitenkaan ole suoraviivaista tavoitteiden asettamista ja oikeiden keinojen määrittelemistä, vaan moniulotteista ja moniarvoista tavoitteiden, näkemysten ja kokemusten välistä keskustelua tulevaisuudesta ja kehityksestä. Keskellä monimutkaisia tilanteita ei ole helppo löytää vastauksia kehittämisen kannalta keskeisiin kysymyksiin; aina ei edes ole helppo tietää, mikä kehittämisen ydinkysymys on. Vielä haasteellisempaa on mobilisoida heterogeeninen joukko organisaatioita ja yksilöitä yhdessä tunnistamaan ja toteuttamaan alueen kehityksen kannalta keskeisiä tavoitteita. Jopa kysymykseen, mitä on ”kehitys”, saattaa olla vaikea vastata. Ja vielä vaikeampi voi olla määritellä tavoitteet, löytää yhdessä toimimisen muodot ja suunnata resurssit alueen kehitystä palvelevalla tavalla toimijoiden tarkastellessa kehitystä ja kehittämistä omista näkökulmistaan. Kehittämisen sisältöihin ja yhdessä toimimisen tapoihin on eri aikoina etsitty erilaisia toimintamalleja.

Alueellinen muutos, aluekehittäminen, aluepolitiikka

Aluekehittämisessä on syytä tehdä käsitteellinen ero muutoksen ja kehityksen välille. Yksinkertaisimmillaan muutos viittaa siihen, että tarkasteltavan alueen tila on erilainen siirryttäessä ajanhetkestä T ajanhetkeen T₁. Muutoksen perusmääritelmä ei ota kantaa siihen, mitä näiden kahden ajanhetken välillä on tapahtunut ja mikä on muutoksen suunta. Jos sanomme jonkin syste-

min olevan ajanhetkellä T ”parempi” tai ”huonompi” kuin ajanhetkellä T_1 edellyttää se jonkinlaista arvopohjaa, joltain, johon tapahtunut muutos suhteutetaan. Emme siis voi määrittää tapahtuneen muutoksen ”hyvyyttä” tai ”huonoutta” suhteuttamatta muutosta arvoihin ja niistä nouseviin päämääriin. Kehityksen käsite täsmentää näiltä osin muutoksen käsitettä. Mannermaan (1991) mukaan kehitykselle on ominaista, että a) systeemin ajassa toisiaan seuraavat tilat ovat riippuvaisia toisistaan, b) systeemissä tapahtuneiden muutosten suunta on mahdollista tunnistaa ja c) muutoksen suunnan hyvyyttä tai huonoutta voidaan arvioida (Mannermaa 1991). Kehitys on näin ollen ’hyväksi’ tulkittu julkinen intressi, jota pyritään edistämään erilaisten kehittämistoimenpiteiden avulla.

Aluepolitiikan ja aluekehittämisen käsitteitä käytetään usein tarkoittamaan samoja asioita. Niiden väliltä voidaan kuitenkin hahmottaa myös selkeitä eroja suhteessa siihen näkökulmaan, josta käsin aluekehitystä lähestytään. Aluepolitiikka voidaan suppeasti tulkita alueellisia kehittyneisyyseroja tasoittamaan pyrkiväksi politiikaksi. Laajemmin aluepolitiikkaa voidaan pitää tapana suhtautua eri alueiden kehittymiseen, alueiden välisiin kehittyneisyyseroihin ja tapoihin vaikuttaa niihin tasaavasti (Mäkinen 1999). Aluepolitiikassa on olennaista alueiden erojen ja eroihin vaikuttavien tekijöiden tarkastelu. Suomea ja suomalaisia alueita koskevaa aluepolitiikkaa harjoitetaan Euroopan unionin tasolla ja kansallisena aluepolitiikkana. Lisäksi esimerkiksi maakunnat harjoittavat omaa aluepolitiikkaa pyrkiessään huolehtimaan koko maakunnan tasapuolisesta kehittämisestä. Näin tarkasteltuna aluepolitiikalle on ominaista, että linjausten määrittämisessä ja rahoittamisessa on mukana ”ylätaso” (EU, valtio, maakunta yms.), joka kuitenkin toimii tämän hetken aluepoliittisen ajattelutavan mukaan tiiviissä yhteistyössä muiden tasojen ja toimijoiden kanssa. Aluekehittäminen ymmärretään aluepolitiikkaa laajemmaksi ilmiöksi, johon ei välttämättä liity alueellisten erojen tasaamisnäkökulmaa. Aluekehittämisessä korostuu alueen kehittäminen suhteessa itseensä ja tulevaisuuden toimintaedellytysten tunnistaminen.

Aluekehitystä selittävät mallit voidaan karkealla tasolla jakaa endogeenisiin ja eksogeenisiin. Endogeeniset mallit perustuvat alueen sisäsyntyisiin kehitystä vauhdittaviin tekijöihin, joiden varassa uusien toimialojen tai muutoin merkittävien toimintojen on mahdollista syntyä ja kasvaa. Endogeeniset mallit korostavat kykyä hallita paikallisia resursseja, luoda uusia resursseja, tuottaa paikallisesti innovaatioita sekä kykyä mobilisoida alueen (ja sen ulkopuoliset) resurssit ja kompetenssit samaan suuntaan. Eksogeeninen kehitys viittaa vastaavasti ulkopuolisten syiden aiheuttamaan kehitykseen. Kehittämistoiminta kohdistuu 2000-luvun alussa ennen kaikkea alueiden oman endogeenisen kehityspotentialin vahvistamiseen. Endogeenisyyttä painottava suuntaus ei kuitenkaan sulje silmiään alueen ulkopuolisilta voimilta (valtiot, suuryritykset, globaalit tapahtumat), vaan perusajatuksena on, että alueen kehittäminen sen omista lähtökohdista käsin ja sen oman kehittämiskapasiteetin vahvistaminen, on perusedellytys globaalissa taloudessa selviämisessä, ulkopuolisiin muutosvoimiin sopeutumisessa tai niiden hyödyntämisessä.

Aluekehittämisen kehityskaari Suomessa¹⁸

Aluekehittäminen on kokenut lyhyen historiansa aikana monia kunkin ajan yhteiskunnallista kehitysvaihetta ja aluepoliittista toimintamallia heijastelevia muutoksia. Myös ajattelu- ja toimintamallit – joskin usein viiveellä – ovat muuttuneet toimintaympäristön mukana. Koska aluekehittämisen ajattelumallien kehitys noudattelee aluepolitiikan historiaa, tarkastellaan seuraavassa aluepolitiikan muutosta. Tässä hyödynnetään Vartiainen (1998) raporttia, joka jakaa aluepolitiikan teollistavan kehitysaluepolitiikan, aluepoliittisen suunnittelun ja ohjelmaperusteisen kehittämisen vaiheisiin. Kuten Vartiainen itsekin toteaa, jaottelu on harkinnanvarainen ja vaiheet eivät ole suoraan peräkkäisiä, vaan ne limittyvät monin tavoin toisiinsa. Tämän jälkeen tarkastellen lyhyesti joitakin 2000-luvun aluekehittämisen ydinkäsitteitä.

Teollistavan kehitysaluepolitiikan (1966–1975) päämääränä oli teollistaa Suomi ja edistää talouden kasvua. Tavoitteena oli myös kehitysalueiden tulotason tasoittaminen suhteessa muuhun maahan ja periaatteessa samanlaisten mahdollisuuksien luominen eri puolella Suomea asuvalle väestölle. Yhteiskunnan teollistuessa nopeasti toiminnassa korostui teollistumisessa jälkeen jääneiden alueiden tukeminen. Keskeisimpiä keinoja olivat mm. verohuojennukset ja korotukset sekä infrastruktuurin kehittäminen. Käytännössä tehtävänä oli taloudellisen kasvun jakaminen.

Vuonna 1973 aluepolitiikka kytkettiin valtakunnalliseen suunnitteluun. Aluepolitiikka nivottiin näin osaksi valtakunnallista kehittämissuunnitelmia. Keskushallinnon rooli korostui ja teollistavalle kehitysaluepolitiikalle oli ominaista politiikan tavoitteiden ja keinojen keskitetty luonne. Aluepoliittiset tavoitteet perustuvat näiltä osin perinteisiin alueellisiin epätasapainomalleihin (Kiljunen 1979, 24–35). Alueellisten epätasapainomallien taustalla on ajatus siitä, että jos kehitys jää markkinavoimien vapaasti muokattavaksi vailla tietoisia yhteiskunnallisia tasaamistoimenpiteitä, niin kehittyneemmät toiminnot keskittyvät muutamille alueille. Suomen aluepolitiikan tavoitteena oli estää tällaisen tilanteen syntyminen teollistamalla Suomen alueet ja edistämällä talouden kasvua joka puolella Suomea (Vartiainen 1998).

Aluepoliittisen suunnittelun ajanjaksolla (1975–1988) aluepolitiikan keinot olivat edelleen pääosin samoja kuin aiemmin, mutta puhtaan teollistamisen sijaan tavoitteeksi nousi alueiden elinkeinorakenteen monipuolistaminen. Korkotuista siirryttiin suoriin rahoitusavustuksiin. Aluepolitiikan painopiste oli edelleen yritystoiminnan ja infrastruktuurin kehittämisessä. Huomiota pyrittiin kiinnittämään aiempaa enemmän alueiden omiin erityispiirteisiin. Laman aikana painotusta siirrettiin uusien työpaikkojen luomisesta vanhojen säilyttämiseen. Kasvun tavoite jäi taustalle ja tasaisuustavoite nousi uudelleen hallitsevaksi.

Aluepoliittisen suunnittelun ajanjakson merkittävin uudistus oli aluepoliittisen suunnittelujärjestelmän luominen. Valtio velvoitettiin lainsäädännössä ensimmäisen kerran edistämään tasapai-

¹⁸ Aluepolitiikan lyhyt historiakatsaus perustuu seuraaviin lähteisiin: Hautamäki et al. (1992); Mønnesland (1994); Mäkinen (1999); Vartiainen (1998).

noista alueellista kehitystä, ja ministeriöt ja lääninhallitukset alkoivat laatia oman alansa ja alueensa kehittämissuunnitelmia. Kehitysaluepolitiikasta siirryttiin aluepolitiikkaan (aluepolitiikan kohteeksi tuli koko maa eikä vain ennalta määritellyt kehitysalueet). Myös omatoimisuuden aktivoimista alettiin korostaa. Samalla vastuuta siirrettiin lääninhallituksille ja kauppa- ja teollisuusministeriön alueellisille teollisuuspiireille. Alueiden omille näkemyksille annettiin aiempaa enemmän painoarvoa. Ajanjaksolle oli ominaista, että hallinnonalojen välistä yhteistyötä korostettiin. Sitä pyrittiin edistämään yhdentävän ja monitasoisen suunnittelujärjestelmän luomisella. Aluekehityksen suuntaaminen oli hyvin järjestelmä- ja suunnitelmavetoista. Alueiden omat näkemykset ja tavoitteet jäivät suunnittelujärjestelmän jalkoihin.

Aluepoliittisen suunnittelun ajanjakso heijastelee alueellisten epätasapainomallien lisäksi myös rakenteellisia epätasapainomalleja, joissa alueellisia kehittyneisyyseroja tarkastellaan suhteessa yhteiskunnan kokonaiskehitykseen. Alueiden välisten kehittyneisyyserojen nähdään ilmentävän yleistä rakenteellista epätasapainoa. Tällöin keskeisiksi keinoiksi nousivat kokonaisvaltainen suunnittelu, yritysten sijoittumispäätösten ohjaaminen ja/tai rahoittaminen sekä julkisen teollisuus- ja palvelutoiminnan käyttäminen aluepoliittisena välineenä (Kiljunen 1979, 36–48). Laajan aluepolitiikan merkitys korostui alueellisten ja rakenteellisten epätasapainomallien kohdatessa toisensa. Tällöin koko julkisen hallinnon toiminta erilaisine palveluineen, yliopistoineen ja tutkimuskeskuksineen nousi aluepolitiikan ytimeen.

1980-luvun lopulla Suomessa alettiin siirtyä **ohjelmaperusteiseen aluekehittämiseen**. Aluekehittämisessä alettiin korostaa osaamista, innovatiivisuutta ja teknologiaa. Samalla alueiden omaehtoisuus ja oma innovatiivisuus alkoivat nousta aiemman hyvin systeemiuskoisen kansallisen kehittämisajattelun takaa paremmin esille. Alueita ei enää nähty niin suoraan tukialueina tai suunnittelun objekteina kuin aiemmin, vaan niistä tuli kehittämisen subjekteja. (Ks. Vartiainen 1998.) Ohjelmaperusteisella kehittämisellä on haettu ratkaisua yhteen Suomen alueellisen kehittämisen ja aluepolitiikan keskeisimmistä ongelmista eli tavoitteiden, strategioiden ja toimenpiteiden huonoon koordinaatioon niin kansallisella, alueellisella kun paikallisellakin tasolla. Suomen institutionaalista alueellista kehittämistä on luonnehtinut ministeriöiden ja niiden alueyksiköiden vahva asema, jolloin sektorikohtaiset tavoitteet ovat korostuneet. Myös kuntien kilpailu keskitetysti allokoiduista kansallisista resursseista on ollut kehittämistoiminnalle ominaista. 1990-luvun alkupuolella voimaan tullessa laissa alueiden kehittämisestä ja asetuksessa alueellisesta kehittämisestä koordinaatio-ongelmaan etsittiin ratkaisua siirtämällä vastuuta aiempaa enemmän keskushallinnosta alueille ja korostamalla ohjelmallisuutta eri toimijoiden toimenpiteiden ja lukuisten projektien koordinoimisessa. Monista hallinnollisista uudistuksista huolimatta aluekehittämisen taustalla oleva ajattelu ei ole muuttunut merkittävästi 1990-luvun jälkeen. Uusien tuulien etsintä on voimistunut 2010-luvulla.

1990-luvun uudistuksiin vaikutti suuresti Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi 1995. Kaikkien uudistusten taustalla näkyi enemmän tai vähemmän pyrkimys sopeuttaa suomalaiset käytännöt EU:n yhteisöaluepolitiikan periaatteisiin eli keskittämiseen, kumppanuuteen, ohjelmallisuuteen ja täydentävyyteen. Ohjelmallisuuden perusajatuksena on, että yksittäiset hankkeet ja projektit kootaan monivuotiseksi ohjelmiksi tavoitteena luoda systemaattinen yhteys pro-

jektien ja niiden taustalla olevien organisaatioiden välille. Keskittäminen taas tarkoittaa rahoituksen tehostamista kohdentamalla se tiettyihin EU:ssa ensisijaiseksi katsottuihin kehittämistavoitteisiin ja ongelmallisimmiksi arvioiduille alueille. Keskittämisessä yhtenä keskeisimpänä keinona on ollut strateginen suunnittelu (Mäkinen 1999).

Kehittämisohjelmien laadinnassa ja toteuttamisessa pyritään kumppanuuteen eli korostetaan läheistä yhteistyötä ja konsultointia komission, jäsenvaltion sekä alueellisten ja paikallisten viranomaisten kesken niin suunnittelussa, arvioinnissa, rahoituksessa, toteutuksessa kuin seurannassakin. Kumppanuusperiaatteella pyritään kytkemään yrityksiä, yrittäjien etujärjestöjä, työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjä jne. mukaan kehittämistoimintaan. Täydentävyydessä ajatuksena on, että EU ei rahoita alueellisia kehittämishankkeita yksin vaan sen varoin täydennetään kansallisia toimenpiteitä. Suomen aluekehittämisjärjestelmälle on tyyppillistä kuntien merkittävä panos oman alueensa kehittämisessä.

Osaamisperustaisen aluekehittämisen perusajatukset

Edellä aluekehittämistä tarkasteltiin pääosin kehittämisjärjestelmän näkökulmasta. Tässä luvussa huomio kohdistetaan niihin käsitteisiin, joiden varaan kehittämistä ohjaavat osaamisperustaiset kehittämisstrategiat ovat varsin pitkälle rakentuneet 1990-luvulta 2010-luvulle. 2010-lukua leimaa uudenlaisen kehittämisotteen etsintä ja samalla uudet avainkäsitteet ovat nousseet esille.

2000-luvulla on korostettu alueiden kilpailukykyä, osaamista, omia vahvuuksia sekä alueiden kehittämisen omaehtoisuutta. Kilpailu- ja innovaatiokykyä painottavissa tavoitteissa heijastuu aiempia kehitysvaiheita vahvemmin pyrkimys tukea endogeenistä kehitystä. Kilpailukykyä ja innovaatioista lähtevä ajattelu on kääntänyt monet vanhat asetelmat ympäri. Aiempien heikkouksien eliminoimisesta lähteneen kehittämisajattelun sijasta huomio on kohdistunut 1990-luvun alkupuolelta lähtien selvästi aiempaa voimakkaammin vahvuuksien tunnistamiseen, niiden vahvistamiseen ja erikoistumiseen. Viimeisen reilun 15 vuoden aikana erityisesti kilpailukyvyn kehittäminen on noussut aluekehittämisen valtavirtaan. Nykyään kilpailukykyajattelu on niin itsestään selvää, että on vaikea muistaa niitä arvolutautuneita keskusteluja, joita kilpailukyvyn käsitteen sopivuudesta aluekehittämiseen käytiin vielä 1990-luvulla. Kilpailukykyä kumpuava kehittämisajattelu on avannut monien alueellisten toimijoiden ajattelua ja pakottanut ne vertaamaan itseään muihin alueisiin ja samalla oppimaan muilta. Kilpailukykyajattelu on myös auttanut ymmärtämään, että suomalaiset kaupungit ja alueet eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa, vaan ne ovat osa globaaleja verkostoja, ja että hyvä kilpailukyky edellyttää vahvaa paikallista yhteistyökykyä ja kykyä jatkuvasti oppia kehitykseen vaikuttavista tekijöistä.

Jos 2000-luvun aluekehittämisen taustalla olevaa ajattelua ja keinovalikoimaa heijastellaan edellisten vaiheiden tavoin klassisiin aluekehitysmalleihin, voi vallitsevan ajattelun taustalta löytää mielenkiintoisen sekoituksen alueellisia epätasapainomalleja ja yleisiä tasapainomalleja. Yleisen tasapainomallin mukaan tärkeintä on luoda koko kansantaloudelle suotuisat kasvun edellytykset, koska ”vain kasvavasta kakusta jakautuu hedelmiä reuna-alueillekin”. Lisäksi yleinen tasapainomalli korostaa tuotannontekijöiden liikkuvuuden edistämistä ja alueellista erikoistumista,

koska alueelliset kehittyneisyyserot heijastelevat alueellista erikoistumista ja työnjakoa, joka taas on välttämätöntä tehokkuuden ja optimaalisten voimavarojen kohdentamisen kannalta. Kilpailukykyajattelun taustalla on yleisen tasapainomallin mukainen perusnäkemys aluekehittämisestä. Aluekehittämisen ja aluepolitiikan taustalla on toki edelleen näkemys siitä, että aluekehitystä ei tule jättää puhtaasti markkinavoimien muokattavaksi, mutta samalla lähdetään aiempaa vahvemmin siitä, että markkinavoimien vaikutuksia ei niinkään pyritä ehkäisemään tai välttämättä edes tasaamaan, vaan pikemminkin pyritään luomaan sellaisia alueellisia toimintaympäristöjä, jotka mahdollistavat mahdollisimman tehokkaan markkinavetoisen toiminnan eri alueilla.

Oppiminen ja kilpailukyky

Tyypillistä endogeenisistä malleista lähteville tutkimuksille on, että niissä on pyritty kuvaamaan ja selittämään menestyksellisille (ja innovatiivisille) alueille ominaisia piirteitä. Tällaisina piirteinä on tutkimuksissa nähty voimakas pienten ja keskisuurten yritysten muodostama kokonaisuus, intensiivinen horisontaalinen yhteistyö yritysten välillä, kollektiiviset oppimisprosessit, korkeasti koulutetun työvoiman ja joustavien organisointimallien hyödyntäminen, tukiorganisaatioiden tiivis verkosto, aktiivinen alue- ja paikallishallinto sekä innovatiivisuutta tukeva tuotannollinen kulttuuri. Erityisesti korkean teknologian tuottamiseen erikoistuneiden alueiden toimintakulttuuria luonnehtii tietynasteinen sisäinen yhtenäisyys, joka perustuu sekä yhteisiin toimintatapoihin että toimintakulttuuriin eli tapaan kehittää, säilyttää ja levittää tietoa, teknologista taitotietoa, normeja ja arvoja. (Camagni 1991; Saxenian 1994). Esimerkiksi 1990-luvulla paljon huomiota saanut uusien tuotannollisten alueiden malli (new industrial districts) perustuu pitkälti siihen havaintoon, että taloudelliset ilmiöt ovat ensi sijassa sosiaalisia prosesseja ja että taloudellinen toiminta on uppoutunut (embedded) sosiaaliseen yhteisöön ja sen moninasiin vuorovaikutusprosesseihin (Piore & Sabel 1984). Uusien tuotannollisten alueiden malli korostaa joustavaa erikoistumista ja siten sitä, miten yritykset voivat omalla erikoistumisella ja vahvalla keskinäisellä yhteistyöllä löytää oman paikkansa globaalissa maailmassa.

Sekä tutkimuksessa että kehittämistoiminnassa on 2000-luvulla kohdistettu paljon huomiota yritysten ja niiden asiakkaiden, tutkimuslaitosten, julkisten organisaatioiden, tutkimus- ja koulutusyksiköiden sekä kuntien muodostamaan kompleksiseen yhteistyöverkostoon ja siinä tapahtuvaan oppimiseen. Oppimisen taustalla on ajatus siitä, että paikallinen toimintaympäristö vähentää organisaatioiden nopeasti muuttuvassa ympäristössä kohtaamaa epävarmuutta eli sitä kompetenssikuilua, joka syntyy kyvyttömyydestä hankkia ja tulkita informaatiota (Camagni 1991). Lisäksi on korostettu, että kilpailuympäristön muuttuessa nopeasti resursseja täytyy jatkuvasti uudistaa ja hankkia lisää. Resurssipohjan uudistamisen ja kasvattamisen nähdään tapahtuvan ennen kaikkea oppimisen välityksellä (Asheim yms 2006). Oppiminen on nostettu alueen kilpailukykyyn yhdeksi keskeiseksi elementiksi, koska alueen olosuhteita ja siellä käynnissä olevia vuorovaikutteisia oppimisprosesseja on vaikeaa tai mahdotonta luoda vastaavanlaisiksi muualla (Oinas & Virkkala 1997, 270.)

Vaikka innovatiivisuus, oppiminen ja yhteistyö sekä muut pehmeät ja dynaamisuutta korostavat tekijät ovat nousseet aluekehittämisen ytimeen, ei ole syytä unohtaa, että a) myös rakenteellisilla tekijöillä (liikeyhteydet, toimitilat, koulutusjärjestelmä jne.) on suuri merkitys alueiden kilpailukyvyssä ja että b) aluekehittämisessä kilpailukyky ja innovatiivisuus eivät ole itsetarkoituksia. Niiden avulla pyritään viime kädessä edistämään asukkaiden elämänlaatua ja hyvinvointia. Alueen kilpailukyky rakentuu seuraavien tekijöiden varaan (Turok 2004; Sotarauta & Mustikkamäki 2008):

- Paikallisten yritysten kyky myydä tuotteitaan (ja palvelujaan) kilpailla markkinoilla (kaupankäynti) näiden tuotteiden ja palvelujen arvo ja niiden tuotannon tehokkuus (tuottavuus)
- Paikallisten inhimillisten ja muiden resurssien tehokas hyödyntäminen (resurssit ja kyvykkyydet)
- Paikallisten toimijoiden kyky yhdessä ja erikseen luoda uusia alueen kilpailukykyyn vaikuttavia resursseja (kyvykkyydet ja johtaminen)
- Paikallisten toimijoiden kyky kääntää taloudellinen kilpailukyky asukkaiden elinolosuhteita ja hyvinvointia tukeviksi rakenteiksi ja palveluiksi (hyvinvointi).

Koska resurssit ovat Suomessa rajalliset, kilpailukyky politiikan tavoitteena on ollut alueellinen erikoistuminen ja innovaatiotoiminnan vahvistaminen valittujen klustereiden puitteissa. Innovaatiotoimintaa, oppimista ja luovuutta on 1990-luvun alusta alkaen tarkasteltu varsin yleisesti porterilaisen klusteriajattelun ja innovaatiojärjestelmien tarjoamista lähtökohdista.

Klusteri

Tutkimuksessaan kansakuntien kilpailuedusta Porter (1990) kohdisti huomion teollisuuden arvoketjujen¹⁹ muodostamiin kokonaisuuksiin, joita hän kutsui klustereiksi. Vaikka Porterin alkuperäinen analyysi kohdistui lähinnä kokonaisuuteen kansakuntiin, on yksi hänen keskeisistä havainnoistaan, että kilpailukykyiset toimialat ja klusterit keskittyvät tietyille seuduille tai tiettyihin kaupunkeihin. Porterin mukaan kansakunnan (ja myöhemmissä sovelluksissa myös alueen) kilpailu syntyy, kun jollekin toimialalle kasautuu johonkin tiettyyn paikkaan tuotannontekijöiden, kysyntäolojen, teollisuudenalan tukialojen, yritysten strategioiden ja rakenteiden sekä kilpailuolosten muodostama toisiaan tukeva kokonaisuus. (Porter 1990.) Alkuperäisissä analyyseissään Porter näki klustereiden syntyvän markkinavoimien seurauksena, joskin hän tunnusti myös julkisen hallinnon roolin klusterien edellytysten rakentajina. Klusteroituminen on kuitenkin kääntynyt useissa maissa tietoisiksi pyrkimyksiksi joko luoda klustereita tai vahvistaa niiden kehitystä. Klusterianalyyseissä on joka tapauksessa kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota toimijoiden vuorovaikutussuhteisiin ja niiden merkitykseen taloudellisessa kehityksessä. Ero aiempaan, yksittäisistä yrityksistä, teollisuudenaloista ja hallinnon sektoreista lähtevään näkökulmaan on ollut selvä.

¹⁹ Arvoketju kuvaa jonkin hyödykkeen vaiheittaista jalostumista raaka-aineesta valmiiksi tuotteeksi. Jokainen vaihe arvoketjussa nostaa tuotteen arvoa.

Innovaatiojärjestelmä

Innovaatiojärjestelmän käsite nousi 1990-luvulla klusterin rinnalla keskeiseen asemaan niin tutkimuksessa kuin kansakuntien ja alueiden kehittämisessäkin. Innovaatiojärjestelmän käsite on analyyttinen viitekehys, jonka avulla on mahdollista jäsentää uuden tiedon luomisen ja soveltamisen prosesseja eli innovaatioprosesseja tukevia elementtejä ja niiden välisiä suhteita. Yhtenä innovaatiojärjestelmän käsitteen esiinmarssin alkusysäyksistä pidetään Christopher Freemanin (1987) havaintoja siitä, että kansakuntien institutionaalinen²⁰ rakenne vaikuttaa merkittävästi yritysten innovaatiotoimintaan. Freemanin työn lisäksi Lundvallin (1992) huomiot kansallisen tason systeemisten säännönmukaisuuksien vaikutuksista taloudelliseen kehitykseen siirsivät huomiota tuottajan ja käyttäjän suhteista laajempiin järjestelmiin. Innovaatiojärjestelmän tuottamien säännönmukaisuuksien on nähty vähentävän yritysten markkinoilla kohtaamia epävarmuuksia ja siten tukevan niiden innovaatiotoimintaa. Suomessa kansallisen innovaatiojärjestelmän käsite nousi nopeasti klusterin rinnalle kehittämistoiminnan viitekehyyksi ja samalla monien tutkimusten lähtökohdaksi ja kohteeksi. Suomi on tiettävästi ensimmäinen maa maailmassa, joka alkoi soveltaa virallisessa kehittämistoiminnassaan innovaatiojärjestelmän käsitettä.

Innovaatiojärjestelmän käsitteellä tarkoitetaan taloudellisesti käyttökelpoisen tietämyksen tuottamiseen, levittämiseen ja hyödyntämiseen osallistuvia erilaisia toimijoita ja näiden välisiä vuorovaikutussuhteita (Brazhyk ym. 1998). Innovaatiojärjestelmän voi näin tulkitella koostuvan tietoa tuottavasta ja tietoa hyödyntävästä alajärjestelmästä. Oinaan ja Maleckin (2002) mukaan innovaatiojärjestelmien tutkimus on kohdistanut huomion sellaisiin kansallisiin instituutioihin, joiden avulla on mahdollista ymmärtää eri maiden teknologisessa ja taloudellisessa suorituskyvyssä olevia eroja. Kansalliset innovaatiojärjestelmät muokkaavat merkittäväällä tavalla alueellisia kehityskulkuja, mutta saman maan eri alueiden välillä voi olla hyvinkin suuria eroja innovaatiotoiminnan laadussa ja määrässä.

Alueellisten innovaatiojärjestelmien tutkimus on käyttänyt kansallisten innovaatiojärjestelmien tutkimusta lähtökohdaksi, mutta siirtänyt huomion myös aluetason kysymyksiin. Alueellisten innovaatiojärjestelmien tutkijat eivät väitä, etteikö kansallisella tasolla olisi merkitystä alueilla tapahtuvassa innovaatiotoiminnassa, vaan että tietyt alueet ovat ratkaisevassa asemassa kansallisista tuotoksista ja että kansallisten instituutioiden lisäksi myös alueellisilla instituutioilla ja ratkaisuilla voi olla suuri merkitys innovaatiotoiminnassa (Scott 1988). Alueelliset innovaatiojärjestelmät eivät nimestään huolimatta rajaudu alueellisesti, vaan ne ovat kiinnittyneet globaaliin tai kansalliseen tietoa tuottavaan ja hyödyntävään järjestelmään tai muihin alueellisiin järjestelmiin, joissa tavoitteena on uuden tiedon kaupallistaminen. Innovaatiotutkimuksessa järjestelmän käsite perustuu avoimien järjestelmien tutkimukseen, jossa systeemit nähdään avoimina ja

²⁰ Kaikkein yleisimmällä tasolla instituutio viittaa niihin vakiintuneisiin toimintamalleihin ja -muotoihin (tavat ja tottumukset, sopimukset, lait, rutiinit yms.), jotka luovat yleiset puitteet toimijoiden valinnoille (Morgan 1997).

elävinä organismeina, jotka kommunikoivat monin tavoin ympäristönsä kanssa. Systemiajattelu kulminoituu pyrkimyksiin ymmärtää muutosta ja sen ilmenemismuotoja järjestelmän osien ja niiden välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta. Lähtökohtana tällöin on, että jokaisella järjestelmällä on sille ominainen dynamiikka ja yksi innovaatiojärjestelmiin kohdistuva tutkimuksen tavoitteista onkin paljastaa erilaisille järjestelmille tyypillisiä toimintamalleja ja -tapoja. Innovaatiojärjestelmä on mahdollista hahmottaa myös jättimäisenä palautejärjestelmänä, joka tuottaa ja prosessoi monin tavoin monenlaista informaatiota (ks. tarkemmin Freeman 1987; Lundvall 1992; Brazcyk 1998).

Innovaatio

Innovaation käsite itsessään on varsin yksinkertainen, vaikka sen taustalla olevat prosessit ovat monesti monimutkaisia ja vaikeasti hallittavia. Innovaation määritelmät nojaavat varsin pitkälle teknologisen muutoksen teorioihin. Perinteisesti teknologisen muutoksen on nähty koostuvan kolmesta eri vaiheesta, jotka ovat keksintö, innovaatio ja leviäminen. *Keksintöä* voidaan luonnehtia uuden perustietämyksen ja uusien ideoiden luomiseksi, *innovaatiota* luodun tiedon ensimmäiseksi soveltamiseksi ja *leviämistä* (diffuusio) vaiheeksi, jossa uusi tieto ja uudet ideat vietään käytäntöön tai jolloin uudet tuotteet ja palvelut leviävät markkinoille. Käytännössä innovaatiot ovat usein seurausta pitkistä ja monimutkaisista prosesseista, joissa syntyy monenlaisia innovaatioita, ja joissa tarvitaan useita erityyppisiä innovaatioita samanaikaisesti (Fagerberg 2005, 4-6). Innovaatio voidaan joka tapauksessa yksinkertaistaen määritellä joksikin uudeksi asiaksi tai ideaksi, joka on sovellettu ja josta tulee lisäarvoa. Innovaatio on näin ollen tuotteen, palveluun tai muuhun toimintaan liittyvä uudistus, jolla on arvoa kilpailutilanteessa ja/tai yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa.

Innovaatiot jaetaan yleensä tuote- ja prosessi-innovaatioihin. Tuote-innovaatioihin kuuluvat sekä uudet tavarat että palvelut. Edquistin (2001) ym. mukaan prosessi-innovaatiot voidaan jakaa teknologisiin ja organisationaalisiin innovaatioihin. Teknologiset innovaatiot liittyvät esimerkiksi informaatio- ja kommunikaatioteknologian hyödyntämiseen palvelujen järjestämisessä ja erilaisten uusien laitteiden ja teknisten uudistusten hyödyntämiseen toiminnassa. Organisationaaliset innovaatiot ovat erityisesti uudistuksia organisoitumista, strategiassa ja hallinnollisissa prosesseissa. Ne muuttavat toimijoiden välisiä suhteita ja vaikuttavat toiminnan pelisääntöihin, rooleihin, toimintatapoihin, rakenteisiin, kommunikaatioon sekä ko. organisaation ja sen toimintaympäristön välisiin suhteisiin (Walker 2003, 314).

Innovaatiojärjestelmien lisäksi yhä useammin on alettu puhua myös innovaatioympäristöistä eli kaikista niistä tekijöistä, jotka tukevat oivallusten ja uusien ideoiden syntyä ja soveltamista sekä organisaatiokohtaisia oppimisprosesseja. *Innovaatioympäristöjen* tutkimuksessa näkökulma on samanaikaisesti sekä laajempi että syvempi kuin *innovaatiojärjestelmien* tutkimuksessa. Innovaatiojärjestelmä muodostaa innovaatioympäristön institutionaalisen ja toiminnallisen rungon, ja on siten kuin elävän organismin luuranko. Jos innovaatiojärjestelmien tutkimus keskittyy vertauskuvallisesti luurankoon ja lihaksiin, niin innovaatioympäristöjen tarkastelussa tulisi kiinnit-

tää huomiota myös verenkiertoon, hapen kulkuun ja ehkäpä jopa tunteisiin ja ajatteluun. Alueellisten innovaatiojärjestelmien ja –ympäristöjen tutkimuksissa on korostettu, että luovissa ja innovatiivisissa ympäristöissä on...

- runsaasti luovia ja aktiivisia ihmisiä
- riittävästi erilaista toisiaan tukevaa osaamista
- helppo verkottua ja solmia yhteistyösuhteita
- vahvat kannustimet yrittämiselle ja riskinotolle
- nopeasti mobilisoitavat resurssit
- toimiva infrastruktuuri
- suuret toimintavapaudet
- vahva innovaatiokulttuuri

Viimeaikainen tutkimus on osoittanut, että aluekehityksen dynamiikka on muuttumassa entistä kansainvälisempään suuntaan. Globalissa taloudessa yritysten, yliopistojen ja muiden aluekehityksen kannalta keskeisten organisaatioiden toiminnassa painottuu aiempaa selvästi vahvemmin uuden tiedon luominen yhdessä vaikkapa kiinalaisten yritysten tai englantilaisten yliopistojen kanssa. Jos olemme tottuneet korostamaan vahvoja alueellisia verkostoja, lähitulevaisuudessa painopiste muuttuu nykyistä vahvemmin kansainvälisten innovaatioverkostojen suuntaan (Crevoisier & Jeannerat 2009). Tämä ei kuitenkaan sulje pois alueellisen yhteistyön merkitystä, joka saattaa olla perusedellytys onnistuneelle hyvin erilaisten tiedonlähteiden yhdistämiselle.

Nousussa muiden mukana – ekosysteemi ja johtajuus

Aluetutkimuksessa ja -kehittämisessä on 2010-luvulla painotettu muun muassa polkuriippuvuuden, polkujen luomisen, tietämysperustojen, ekosysteemin ja johtajuuden käsitteitä. Tässä nostetaan esille vain ekosysteemin ja johtajuuden käsitteet esimerkkeinä uusista esille nousussa olevista teemoista.

Ekosysteemin käsitettä on ryhdytty suhteellisen yleisesti käyttämään sellaisen kokonaisuuden kuvaamisessa, joka vaikuttaa jonkin tietyn tuoteperheen, ilmiön tai muun kokonaisuuden uudistumiseen ja kapasiteettiin tuottaa uusia palveluja ja/tai tuotteita (Rinkinen & Harmaakorpi, 2014). Käsitettä on käytetty myös aluekehittämisessä avaamaan innovaatiojärjestelmän käsitteen tarjoamaa näkymää dynamisempi kuva talouden kehitykseen. Ekosysteemi on heuristinen käsite, joka hyväksyy ja tunnustaa minkä tahansa alan kehityksen systeemisen luonteen mutta samalla pyrkii ymmärtämään sen orgaanista ja jatkuvasti muotoaan hakevaa luonnetta.

Ekosysteemin käsite on lainattu biologiasta ja ekologiasta, joissa ekosysteemi määritellään toiminnalliseksi kokonaisuudeksi, joka ”muodostuu luonnonolosuhteiltaan yhtenäisellä alueella elävistä, toisiinsa vuorovaikutussuhteissa olevista eliöistä ja niiden elottomasta ympäristöstä” (Tieteen termipankki). Keskinäinen riippuvuus on ekosysteemin hallitseva piirre. Riippuvuussuhteen korostuminen ei kuitenkaan tarkoita, että toimijat olisivat aina suorassa yhteistyösuhteessa keskenään. Ekosysteemin käsite eroaa innovaatiojärjestelmän käsitteestä juuri riippuvuuden

luonteen erilaisessa ymmärryksessä. Innovaatiojärjestelmiin kohdistuvat tutkimukset painottavat suoria vuorovaikutussuhteita, kun taas ekosysteemi tuo mukaan myös muut riippuvaisuuden muodot: (a) osapuolet hyötyvät toisistaan, (b) yksi osapuoli hyötyy tuottamatta haittaa toiselle, (c) yksi osapuoli haittaa toista hyötymättä itse ja (d) toimija saa toisesta hyötyä tämän hyötymättä vuorovaikutuksesta mitään (ks. yhteisevolutiivisista prosesseista, Thompson, 1994).

Niin ekosysteemin dynamiikan vahvistamisessa kuin aluekehittämisessäkin vaikein kysymys ei välttämättä ole mitä pitäisi tehdä, vaan miten kaikki tavoitellut asiat saadaan toteutettua. Käytännössä tämä kääntyy kysymykseksi, miten on mahdollista mobilisoida kompetenssit ja resurssit samaan suuntaan, ja miten toisistaan poikkeavien tavoitteiden väliltä on mahdollista löytää yhteistyön mahdollistavat yhteiset nimittäjät. Näistä syistä huomio on kohdistettu aiempaa enemmän johtajuuteen aluekehittämisessä (ks. Sotarauta yms. 2017). Johtajuus määrittyy edellä kulkemiseksi, suunnan etsimiseksi, uuden polun tarjoamiseksi ja muiden ohjaamiseksi ja opastamiseksi uuteen suuntaan sekä muihin toimijoihin vaikuttamiseksi. Johtajuuteen alue- ja kaupunkitutkimuksessa kohdistuneet tutkimukset osoittavat, että hajautuneissa järjestelmissä johtavan roolin ottavat toimijat vaikuttavat ajatteluun ja siten toimintoja ohjaaviin tulkintoihin (tulkitseva johtajuus), toiminnan institutionaalisiin puitteisiin ja resurssien suuntaamiseen (institutionaalinen johtajuus), verkostomaisen yhteistyön edistämiseen ja yhteistyön esteiden poistamiseen (verkostojen johtaminen) sekä tulevaisuuden suuntien määrittämiseen ja toiminnan pitkäjänteisyyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseen (strateginen johtajuus) (Sotarauta, 2016).

Johtajuutta tarvitaan sellaisen toimintamallin, ekosysteemin ja/tai verkoston rakentamiseen, minkä puitteissa toimijat kykenevät etsimään uusia mahdollisuuksia, jatkuvasti kehittämään kykyjään ja hallitsemaan kompleksisia tilanteita, kirkastamaan epämääräiset visiot yhteiseksi toimintaa ohjaavaksi näkemykseksi ja näin luomaan yhteistä käsitteistöä ja ajattelumalleja. Johtavat toimijat ovat vastuussa oppimisesta ja erityisesti oppimisprosessien organisoimisesta ja ohjaamisesta. Ekosysteemeille on tyypillistä, että johtajuutta ei varsinaisesti ole nimetty; se ansaitaan. Näin ollen johtavan roolin ottavia toimijoita voi olla useita ja toimijoilla voi olla erilaisia rooleja eri kehitysvaiheissa.

Yhteenveto

Globaali talous on dynaaminen ja orgaaninen kokonaisuus; se on käännteissään yllättävä ja nopea. Samanaikaisesti aluekehittämisen tulisi olla pitkäjänteistä ja johdonmukaista toimintaa, jossa ei juosta pikavoittojen perässä. Näin ei kuitenkaan läheskään aina ole. Tämä johtuu pitkälti kehittämistoimintaa 2000-luvulla hallitsevista arvoista ja muutokäsityksestä, jotka johtavat tarkastelemaan kehitystä pikemminkin lyhyellä kuin pitkällä aikajänteellä. Aluekehittäminen on kestävyyslaji, jossa sorrutaan varsin usein soveltamaan sprintterien menetelmiä.

Vaikka globalisaatio ja poliittisen säätelyn muutokset ovat nostaneet esiin uusia aluekehityksen painotuksia, perusasioiden ylläpitäminen ja kehittäminen kuuluvat yhä olennaisella tavalla kehittämistoiminnan ytimeen. Ilman toimivaa perusinfrastruktuuria ja ihmisten arkisten elinolosuhteiden turvaamista alueiden kilpailukyvyyn kehittäminen voi irrota liiaksi alueen asukkaiden

ja yritysten arkikokemuksista, jolloin paikalliset ja globaalit kehityskulut saattavat liukua liian kauas toisistaan ja aluekehittäminen kutistuu ”innovatiivisten kehityssaarekkeiden” tuottamiseksi. Nykyisin aluekehittäminen kohdistuukin samanaikaisesti sekä pidemmän aikavälin kehitysedellytysten turvaamiseen että taloudellisen kehityksen kärkien tukemiseen.

Monet aluekehitykseen vaikuttavat tapahtumat ja tekijät ovat samanaikaisesti sekä tarkoitettuja että tarkoittamattomia. Alueiden kehittäminen sisältää paljon suunnittelua ja suunnitelmia, mutta alueita ei kukaan ole suunnitellut juuri sellaisiksi kuin miksi ne ovat ajan kuluessa muovautuneet. Alueiden kehityksen ei kuitenkaan tulisi antaa tapahtua täysin vailla ohjausta ja sen vaatimaa ajatusta siitä, mihin suuntaan muutosprosesseja tulisi viedä. Muutoksen suuntiin on yritetty eri aikoina vaikuttaa erilaisin painotuksin. Huomio kohdistuu järjestelmiin, verkostoihin, instituutioihin, kehityspolkuihin ja johtajuuteen. Johtajuuden merkitys on korostunut, koska kehittämistoiminnan taustalla on jatkuvasti käynnissä keskustelu siitä, mikä lopulta on toivottavaa ja mikä haitallista – mikä oikeastaan on kehitystä. Arvokeskustelujen tulisi kuitenkin aina olla kaikkien aidosti demokraattisten kehittämisyökkimysten ytimessä.

Lähteet

- Asheim, B. & Cooke, P. & Martin, R. (2006) *The Rise of the Cluster Concept in Regional Analysis and Policy: a Critical Assessment*. Teoksessa Asheim, B. & Cooke, P. & Martin, R. (toim.) *Clusters and Regional Development: Critical Reflections and Explorations*. Abingdon: Routledge.
- Braczyk, H.-J. & Cooke, P. & Heidenreich, M. (ed.) (1998) *Regional innovation systems: The role of governments in a globalized world*. London: UCL Press.
- Camagni, R. (1991) Introduction: from the local ”milieu” to innovation through cooperation networks. Teoksessa R. Camagni (ed.) *Innovation Networks: spatial perspectives*. London: Belhaven Press.
- Freeman, C. (1987) *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London and New York: Pinter.
- Kiljunen, K. (1979) *80-luvun aluepolitiikan perusteet*. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki.
- Lundvall, B.-Å. (ed.) (1992) *National Systems of Innovation: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- Mannermaa, M. (1991) *Evolutionaarinen tulevaisuudentutkimus*. Acta futura fennica 2. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Mäkinen, M. (1994) *Aluepolitiikka Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa Suomen näkökulmasta*. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos, julkaisuja B 66. Tampere.
- Mäkinen, M. (1999) *Yhteisöaluepolitiikan periaatteiden teoreettinen erittely ja soveltaminen Suomessa*. Acta Universitatis Tamperensis 691. Tampere.

- Oinas, P. & Virkkala, S. (1997) Learning, Competitiveness and Development. Reflections on the Contemporary Discourse on "Learning Regions". Teoksessa H. Eskelinen (ed.) Regional Specialisation and Local Environment – Learning and Competitiveness. NordREFO 1997:3, 263–277.
- Piore, M. & Sabel, C. (1984) The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity. New York: Basic Books.
- Porter, M. (1990) The Competitive Advantage of Nations. London: Macmillan.
- Saxenian, AL. (1994) Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128. Cambridge: Harvard University Press.
- Scott, A. (1988) New Industrial Spaces: Flexible Production Organisation and Regional Development in North America and Western Europe. London: Pion.
- Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2008) Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.) 2008. Innovaatioympäristön monet kasvot. Tampere: Tampere University Press.
- Sotarauta, M. (2016) Leadership and the city: Power, strategy and networks in the making of knowledge cities. Routledge; Abingdon, Oxon.
- Sotarauta, M., Beer, A. & Gibney, J. (2017) Making sense of leadership in urban and regional development, *Regional Studies*, 51:2, 187-193
- Ståhle, P. & Sotarauta, M. (2003) Alueellisen innovaatiotoiminnan tila, merkitys ja kehitys
- Turok, I. (2004) Cities, Regions and Competitiveness. *Regional Studies*, Vol. 38.9, 1069–1083.
- Vartiainen, P. (1998) Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisu, 6/1998. Helsinki.

Paikkaperustaisen aluekehittämisen neljä kulmakiveä

Ilkka Luoto & Seija Virkkala

Alueiden toimintaedellytysten vahvistaminen

Paikkaperustainen aluekehittäminen on strategista politiikkaa, jossa tunnustetaan paikallisia ongelmia ja voimavaroja, ja jossa kehitetään aluetta poikkihallinnollisesti laajassa kumppanuudessa alueen toimijoiden kanssa. Lähtökohtana on ajatus, että alueen toimijat, yritykset, organisaatiot sekä asukkaat tuntevat parhaiten paikalliset olosuhteet. Tätä hyödyntämällä parannetaan alueen toimijoiden ja aluetalouksien kykyä toimia itsenäisemmin osana laajempia kehittämisen ja osaamisen verkostoja.

Tämä artikkeli perustuu kahteen työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuun: Paikkaperustainen aluekehittäminen strategisena ohjenuorana (Luoto & Virkkala 2017) sekä Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta (Luoto, Kattilakoski & Backa 2016). Jäsennämme paikkaperustaisuuden sisältöjä neloskierremalliin perustuvan toimijanäkökulman avulla. Tässä toimijoiksi määritellään julkishallinto, yritykset, kansalaiset sekä korkeakoulut. Aivan aluksi on syytä huomata, että käsitteellä 'paikka' tarkoitetaan hyvinkin erikokoisia alueita. Yleensä sillä on tarkoitettu nimenomaan humanistisen maantieteen kokemuksellista paikkaa. Kuitenkin viime vuosien aikana paikan käsite on yleistynyt aluekehittämispuheessa, kun on haluttu korostaa alueiden erityisyyttä ja omia lähtökohtia. Tässä mielessä paikka ja alue ovat jossakin määrin synonyymisiä; tosin sillä erotuksella, että paikalla ei ole aina yksiselitteisiä rajoja, mutta alueet ovat hallinnollisesti tai muilla sopimuksellisilla kriteereillä määriteltyjä. Paikat voidaan käsittää myös kokoavina soluina, jotka tuovat yhteen paikallisia, alueellisia, kansallisia ja kansainvälisiä toimintoja. Viime kädessä paikat saavat käyttö- ja merkitysyhteytensä kansalaisten arjessa, jolloin ne muotoutuvat ja määrittyvät teknisten (tekno), hallinnollisten (tahto) ja emotionaalisten (tunne) motiivien yhteisvaikutuksessa.

Paikkaperustainen aluekehittäminen:

- Korostaa paikkojen erilaisuutta ja erikokoisten paikkojen kehittämisen tarpeita ja haasteita.
- Tarkastelee paikallista toimintaa ja tahtotilaa ottaen huomioon yhteiskunnan alueellisen organisoitumisen sekä tavaroiden, ihmisten, ideoiden ja rahan virrat ja niihin perustuvat verkstorakenteet
- Vastaa globaalitalouden haasteisiin alueen älykkään erikoistumisen kautta
- Perustuu kansalaisten, hallinnon, yritysten ja korkeakoulujen väliseen vuoropuheluun yhteisen paikallisen kehittämisen vision ja ohjelman muodostamisessa sekä toteuttamisessa
- Perustuu alueen toimijoiden yhteiseen tahtoon sekä kykyyn koota, valita ja koordinoita toimintoja temaattisina kokonaisuuksina

- On yhä useammin fyysisen sijainnillisuuden ulkopuolelta käsin tapahtuvaa eri intressitai toimijaryhmien kannanottoja, vaikuttamista ja osallistumista. Kansalaisten työ, harrastukset, kiinnittyminen ja identiteetti voivat liikkuvassa elämäntavassa liittyä moniin paikkoihin samanaikaisesti

Alueellinen vaihtelu ja verkostorakenteet

Työpaikkojen määrän ja asukkaiden hyvinvoinnin kehityksessä on Suomessa 2000-luvulla ollut suuria alueellisia eroja. Työpaikat ovat lisääntyneet palveluissa, ja etenkin osaamisintensiivisillä palvelualoilla, mikä on hyödyttänyt suuria yliopistokaupunkeja (Huovari, Jauhiainen, Kerkelä, Esala & Härmälä 2014). Yhä suurempi osa työpaikoista on keskittynyt yliopistokaupunkeihin. Alueellisia eroja selittävät tekijät ovat monimutkaisia, eikä niitä kyetä globaalitaloudessa selittämään yksinkertaisina syy-seuraussuhteina. Kyseessä on usein kasautuva kehitys ydinalueilla, kuten pääkaupunkiseudulla ja suurissa yliopistokaupungeissa, kun asutus ja taloudellinen toiminta keskittyvät. Periferia- ja rakennemuutosalueet ovat puolestaan usein taantumisen kierteessä eli noidankehässä, kun työpaikkojen väheneminen ja nuorten työikäisten poismuutto vähentää alueiden elinvoimaa. Globaalisti verkottuneen talouden muutoksia ei voi ennakoida: suuret yritykset voivat lakkauttaa toimintaansa aiheuttaen hankalia paikallisia ongelmia, kuten Nokian toiminnan alasajo Salossa, tai vaihtoehtoisesti alueelle rantautuu uusia työllistäviä toimijoita, kuten Googlen palvelinkeskus Haminassa.

Nykyiset yritys- ja hanketukien kohdentamiskriteerit eivät välttämättä ehkäise alueellisia eroja (Lehtonen & Muilu 2016). Ne eivät liioin kykene vastaamaan globaalitalouden mukanaan tuomiin nopeaa reagointia edellyttäviin tilanteisiin. Tarvitaan uudenlaista ajattelua, joka tunnistaa verkostorakenteiden merkityksen alueiden ja paikkojen kehityksessä. Tällaisia joustavan ajattelun, ketterän kehittämisen sekä joukkoistamisen työkaluja on tarkoitus hahmottaa paikkaperustaisen aluekehittämisen mallin avulla.

Etupiiri- ja sektoriajattelun perinteistä ponnistava aluepolitiikka ei tuota yhtä hyviä tuloksia kuin tulevaisuusorientoitunut paikkaperustainen aluekehittäminen, joka on strategista ja huomioi maamme kaikkien alueiden kehittämisen mahdollisuutena vastata globaalitalouden kasvaviin haasteisiin. Hallinnollisten ja ideologisten rajojen estevaikutuksiin tulee kiinnittää riittävästi huomiota. Näitä ovat tyypillisesti toiminnallisia alueita jakavat maakunta- ja kuntarajat, mutta ne voivat olla myös ideologisia luutumia, kuten vanhakantaiseen maaseutu-kaupunki-dikotomiaan pohjaava aluepoliittinen keskustelu.

Vallitseva aluepoliittinen keskustelu painottaa globaalia metropolien välistä kilpailua, jolloin unohdetaan kaupunkien ekosysteeminen riippuvuus energiasta, puhtaasta vedestä ja elintarvikkeista. Maaseutualueiden roolia luonnonvarojen ja hyvinvoinnin tuottajana ei tunnisteta. Kaupunki ja maaseutu mahdollistavat toinen toisensa muodostamalla luontevan jatkumon. Maaseutu on yhä useammin tilapäisen asumisen paikka, harrastamisen tila, luonto-osaamisen liiketoimintoja ja innovaatioita ylläpitävä toimintaympäristö, uusiutuvan energian resurssiperusta, matkailuelinkeinojen merkitysvaranto ja suomalaisten mielenmaisema.

Hallinnollisia ja territoriaalisia jakolinjoja sekä maaseudun ja kaupungin vastakkainasettelua voidaan purkaa osoittamalla mosaiikkimaisen ja verkostomaisen ajattelun mahdollisuudet osana aluekehittämisen nykyhaasteita. Molemmat ovat reaktiota paikkojen hierarkkiseen jaotteluun, jonka mukaan paikkojen välillä on riippuvuus- ja valtasuhteita, jolloin jotkut paikat ovat toisia tärkeämpiä. Hierarkkisia jaotteluja ovat esimerkiksi suomalaisessa keskustelussa usein käytetyt jaottelut Helsinki vs. maakunnat ja kaupunki vs. maaseutu. Mosaiikkimainen ajattelu painottaa jokaisen paikan ainutkertaisuutta ja samanarvoisuutta alueiden välisten riippuvuus- ja valtasuhteiden sijaan. Kunkin alueen luonto, tuotantorakenne, perinteet, kehitysmahdollisuudet ja -edellytykset luovat ainutkertaisen kokonaisuuden, mikä tuo monimuotoisuutta aluekehitykseen. Verkostomainen jäsenyystapakin on vastakohta riippuvuussuhteita painottavalle hierarkialle, mutta myös rajatuille hallinnollisille alueille. Verkostomaisuutta luonnehtii alueiden vastavuoroisuus ja alueiden väliset tavaroiden, ihmisten, tiedon ja rahan virrat. (Vartiainen 2016). Aluekehittämisen toimintaympäristö on monimutkainen juuri verkostojen ja monitasoisuuden eli paikallisen, alueellisen, kansallisen ja kansainvälisen tason vuorovaikutuksen sekä niiden liittymisen johdosta.

Paikkaperustainen aluekehittäminen vastaa tähän monimutkaisuuteen ja siinä korostetaan juuri verkostojen, mutta myös pienempien ja jopa yllättävienkin toimijoiden ja paikallisuuksien merkitystä alueiden elinvoiman ja kilpailukyvyn parantamisessa. Esimerkiksi Pohjanmaalla Isosakyrössä toimiva Kyrö Distillery Company on onnistunut valmistamaan maailmanluokan alkoholijuomia sekä samalla nostamaan kuntaa ja Pohjanmaata alueina laajempaankin tietoisuuteen.

Aluesokeudesta kohti paikkaperustaisuutta

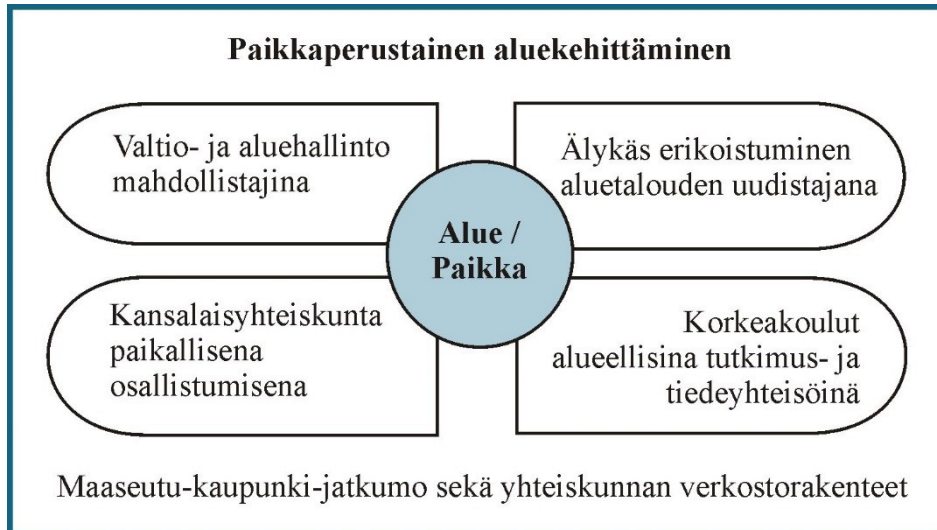
Historiallisessa sekä lähimenneisyyttä valottavassa katsannossa suomalainen aluepolitiikka on hyvinkin paikkaperustaista, sillä kuntien itsehallinnollisessa asemassa kansalaisille on samalla muodostunut luonteva ja luotettava toiminnan ja asumisen piiri. Kunnat ovat olleet paikkaperustaisen yhteiskunnan selkäranka hallinnollisesti vuodesta 1865 alkaen aina näihin päiviin saakka. Vielä myöhemminkin maakuntien liittojen perustaminen vuoden 1993 aluepoliittisen lainsäädännön jälkeen painotti kuntien asemaa, sillä maakuntien liitot toimivat kuntayhtyminä. Tarkasteltaessa kuntien roolia aluepolitiikan pitkässä kaarissa, voidaan tähän astista kehitystä pitää paikkaperustaisuuden vahvistumisen aikakautena (Kahila 2016).

Paikkaperustainen kehittäminen on keskeinen osa EU:n koheesiopolitiikkaa. Paikkaperustaisen näkökulman mukaan EU:n strategioita tulee räätälöidä paikallisen kontekstin mukaan toimiala- ja hallinnonalarajat ylittäen. (Barca 2009). Koheesiopolitiikan keskeinen idea on tunnistaa alueiden ongelmia, reagoida niihin ja tätä kautta pyrkiä parantamaan politiikkasektoreiden välisenä yhteistyönä alueella asuvien ihmisten toimintaedellytyksiä ja hyvinvointia. Alueiden erityisyyden tunnistavan aktiivisen paikkaperustaisen politiikan vastakohta on niin kutsuttu paikkaneutraali tai aluesokea strategia, joka näkee kyllä alueiden muutoksen, esimerkiksi eriarvoistumisen, mutta joka ei kuitenkaan ota aktiivisesti huomioon alueiden erityispiirteitä. (Eskelinen 2016).

Paikkaneutraali ja aluesokea lähestymistapa on vallitseva käytäntö sektorihallinnossa esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön politiikassa tai Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin toiminnassa, minkä kyseenalaistamme strategisena valintana etenkin, kun sitä tarkastellaan suhteessa aikanaan tehtyihin korkeakoulupoliittisiin valintoihin sekä Suomen maantieteen reunaehtoihin. Kettunen ja Kull (2016) tuovat lisäksi esiin kuntien erilaisuuden ja sen, että valtion kehittämisohjelmat ovat paikkasokeita, sillä ne eivät ota huomioon kuntien välisiä eroja. Paikkaperustainen politiikka on ollut eniten esillä maaseudun kehittämisessä, mutta sen tulisi olla lähtökohtana myös muilla politiikka-aloilla, kuten korkeakoulupolitiikassa, innovaatiopolitiikassa ja hallinnon uudistamisessa. Viestimme on, että paikkaperustainen aluekehittäminen integroi eritasoisia politiikkoja, toimintalinjoja ja strategioita, ja näin ollen se toimisi poliittisen valmistelun ja päätännän ohjenuorana.

Paikkaperustaisen kehittämisen neloskierremalli

Paikkaperustaisessa kehittämisessä kyse on eri toimijoiden välisestä aidosta vuorovaikutuksesta. Kolmoiskierremallia (triple helix) on käytetty yliopistojen, elinkeinoelämän ja julkisen hallinnon välisten suhteiden tutkimisessa. Suomessa kolmoiskierremallia on hyödynnetty alueellisten innovaatiokeskittymien suunnittelussa. Paikkaperustainen kehittäminen on kuitenkin laajempaa ja edellyttää myös kansalaisyhteiskunnan huomioon ottamista ja kansalaisten laaja-alaista osallistamista ja osallistumista alueiden taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyysparantamisessa. Jäsenämme paikkaperustaista aluekehittämistä ns. neloskierremallin (quadruple helix) avulla, jossa osapuolina ovat hallinto, talous, korkeakoulut sekä kansalaisyhteiskunta. Nämä osapuolet ovat keskenään vuorovaikutuksessa tietyllä alueella ja tätä vuorovaikutussuhdetta pyritään tietoisesti hyödyntämään alueen kehittämisessä. Neloskierteen ideana on hyödyntää paikallisia voimavaroja, erityisyyttä, osaamista, teollista perinnettä sekä nousevia kykyjä samalla, kun edistetään asukkaiden hyvinvointia ja paikallisen elinvoiman kehittämistä. (kuvio 1). Paikkaperustainen aluekehittäminen huomioi taloudellisen, sosiaalisen, kulttuurisen ja ekologisen kestävyys näkökulmat. Tällöin voidaan ottaa huomioon esimerkiksi ihmisen ja ympäristön erottamaton yhteys, jossa paikallisympäristöä muokkaavat valinnat vaikuttavat aina myös luontoekosysteemiin. Viime kädessä kaikki nykyhetken valinnat ovat kestävä kehityksen eri lajien kannalta y-risteyksiä, jotka vaikuttavat alueen tulevaisuuden resurssien, muutoskestävyyden (resilienssin) sekä osaamisperustan muotoutumiseen.



Kuvio 1. Paikkaperustaisen aluekehittämisen neljä kulmakiveä.

Tarkastelemme jokaisen institutionaalisen toimijuuden keskeistä muutostrendiä, reformia tai politiikkaa paikkaperustaisen aluekehittämisen kannalta. Julkisen hallinnon ajankohtaisena sisältönä on jo vuodesta 2015 alkaen valmisteilla ollut Sipilän hallitusohjelmaan kirjattu maakuntaudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus eli ns. sote-uudistus, kansalaisyhteiskunnan yhteydessä merkitseväksi nostetaan osallistuminen, kun taas menestyvässä aluetaloudessa sekä julkiset organisaatiot että yritykset toimivat samansuuntaisesti ja yhteistyössä talouden muuttamisessa ja uuden liiketoiminnan etsimisessä, mikä on ns. älykkään erikoistumisen mukaista. Korkeakouluihin liittyen korostuu alueellinen vaikuttavuus eli tutkimuksen, koulutuksen ja kehittämisen merkitys alueella.

Osallistumisessa on kysymys demokratiasta ja mahdollisuudesta vaikuttaa, älykkään erikoistumisen kohdalla painottuvat uuden etsiminen ja yhteistyö, korkeakoulut luovat sivistystä, osaamista ja tulevaisuuden uskoa. Tässä mielessä paikkaperustainen kehittäminen on toimijoiden yhteistyötä ja vuoropuhelua niin aineellisten kuin aineettomienkin resurssien kohentamiseksi ja hyödyntämiseksi. Aineettomiin resursseihin lukeutuu koulutus ja osaaminen sekä sosiaalisissa suhteissa syntyvä luottamus ja vastavuoroisuus eli ns. sosiaalinen pääoma, joka edistää yhteisten ratkaisujen löytämistä. Paikkaperustaisen kehittämisen taustalla on yhteisöjen sosiaalisten suhdeverkostojen lisäksi yhteiskunnan muut verkostomaiset rakenteet, kun myös talous ja hallinto organisoituvat verkostomaisesti.

Mahdollinen maakuntaudistus hallinnon haasteena

Toteutuessaan sote- ja maakuntaudistus muuttaa kuntien roolia siirtämällä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen, pelastustoimen, ympäristöterveydenhuollon, maataloushallinnon, työvoimapalvelut sekä elinkeinojen kehittämistehtävät maakuntien kontolle. Maakunnat eivät kuitenkaan ole saamassa verotusoikeutta, vaan toteuttavat tehtäviään valtion asettamassa budjettikehyksessä. Valtion rahoituksen ohjaava vaikutus ja siten myös poliittinen ohjausvaikutus

voimistuvat, ja ne tulevat vaikuttamaan olennaisesti alueiden omaehtoisuuteen sekä mahdollisuuteen kehittyä. Mikäli maakuntauudistus johtaa vahvistuvaan ylhäältä alas -politiikkaan, ei tätä kehityssuuntaa voida pitää suotavana strategisen paikkaperustaisen politiikan saatikka paikallista aktiivisuutta edistävän hallinnon näkökulmasta.

Uudistuksessa on kuitenkin paikkaperustaisia elementtejä siinä mielessä, että pääosa valtion aluehallinnon toiminnasta, kuten elinkeinojen kehittämistehtävät, liikennejärjestelmäsuunnittelu- ja ympäristö- ja luonnonvaratehtävät, suunnitellaan siirrettäviksi uusille maakunnille, joiden edustajat ovat vaaleilla valittuja. Alueiden omista lähtökohdista tapahtuvaan kehittämiseen vaikuttaa käytännössä olennaisesti se, kuinka rinnakkaisina ja keskustelelevina keskushallinnon, maakuntahallinnon ja paikallishallinnon roolit käytännössä toteutuisivat uusissa maakunnissa.

Mikäli uudistus toteutuu suunnitellussa muodossa, maakunnat saavat itsehallinnon ja maakuntavaltuustot päättävät maakunnan toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta. Maakuntavaltuustot valitaan maakuntavaaleilla, jotka järjestetään ensimmäisen kerran vuonna 2019. Demokratian lisääminen tuo todennäköisesti mukaan maakuntien kehittämisestä kiinnostuneita poliitikkoja. Vahvistuva väliportaan taso lisää ylipäätänsä aluepoliittista keskustelua. Uhkana tosin on, että valta saattaa keskittyä maakunnissa liiaksi pienelle joukolle poliittisesti aktiivisia ihmisiä, jotka toimivat samaan aikaan kunnanvaltuustoissa sekä paikallisissa yhdistyksissä ja järjestöissä. Näkemyksemme mukaan on epätodennäköistä, että rivikansalaisten kiinnostus edustuksellista demokratiaa kohtaan kasvaisi uudistuksen myötä.

Paikkaperustaisuus ei välttämättä kehity sillä, että kuntien ja kuntayhtymien hoitamat sosiaali- ja terveysalan tehtävät tai ainakin niiden järjestämisvastuu siirretään väliportaanhallintoon eli maakunnille. Toisaalta sote-uudistus voi vahvistaa paikkaperustaista aluekehittämistä, mikäli alueen yrityksiä, osuuskuntia ja yhdistyksiä valjastetaan osaksi palvelutuotantoa. Tämänhetkinen kehitys näyttää kuitenkin vievän sosiaali- ja terveysalan yritysten keskittymiseen, kun alan suuret yritykset ostavat pienempiä yrityksiä. Toinen mahdollisuus paikkaperustaisuuden vahvistamisessa piilee digitaalisten palvelujen sekä liikkuvien palvelumuotojen kehittämisessä, jolloin asiakkaiden asuminen jatkuu esimerkiksi tutussa ympäristössä tai kyläyhteisössä ilman, että palvelujen saavutettavuus tai laatu heikkenisi olennaisella tavalla.

Jos maakunta- ja soteuudistus toteutuu, kuntien vastuut kevenevät, ja samalla tilaa jää tulevan tehtäväkentän terävöittämiseen. Tällöin myös kuntien paikallista osaamista tulee jalostaa ja vahvistaa vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä. Kunnat vastaavat jatkossakin paikallisesta kehittämisestä sekä esimerkiksi vapaaehtoistoimijoiden osaamisen yhteen saattamisesta. Todennäköisesti kuntien välinen kilpailu kovenee, jolloin aktiivisesta elinkeinopolitiikasta, joustavasta kaavoituksesta, hyvinvointia tukevasta lähiyhteisöllisyydestä ja kyvystä yhdistellä eritasoisia toimintaa paikallisena verkostosolmuna muodostuvat kunnan kilpailukyvyyn peruspilarit. Maaseutukunnissa tunnetaan hyvin myös luonnonolosuhteita ja maaseudun tarpeita. Alueeseen sitoutuneilla toimijoilla on lähiympäristön asiantuntemus.

Kansalaisyhteiskunta ja osallistuminen

Paikkaperustaisen aluekehittämisen idea rakentuu myös kansalaisten osallistumisen kautta. Esimerkiksi Ruotsissa niin kutsuttua yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä (community-led local development) toteutetaan kuluvalle ohjelmakaudella Euroopan unionin rakenne- ja investointirahastoissa. Asuminen, palvelut, liikenne, työelämä, yritystoiminta, ympäristönsuojelu ja yhdyskuntasuunnittelu tarvitsevat tueksensa käyttäjä- ja kansalaisnäkökulman, joka tulee tuoda jän-
tevästi osaksi suunnittelua ja hallintoa.

Hyvinvointipalvelujen ratkaisuja on etsitty yhdenmukaisista malleista, jotka eivät huomioi riittävästi paikallisia tarpeita ja voimavaroja. Vaihtoehdoksi yhdenmukaistaville malleille Kattilakoski ja Rantamäki (2016) tarjoavat paikkaperustaisuutta. Paikallisten ja yhteisöllisten ratkaisujen tiiviimpi kytkeminen osaksi kansallista hyvinvointipolitiikkaa nähdään keinona rakentaa niukkuuden ajan kestäviä ratkaisuja, jotka edesauttavat kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Hyvinvointijärjestelmän tärkein yksittäinen tekijä on osallisuuden kokemus, oli kysymyksessä sitten yksinäisyyden, ulkopuolisuuden tai köyhyyden torjunta tai ylipäättänsä mahdollisuus olla mukana kansalaistoiminnassa.

Lähiyhteisöjen rinnalla ja sisällä toimii yhteiskunnallisia liikkeitä, joiden toiminta perustuu verkostoihin, parvikäyttäytymiseen, tapahtumallisuuteen ja epämuodollisiin mielipideyhteisöihin. Nämä yhteisöt ponistavat sosiaalisen median reaktiivisuudesta, jolloin välitön kantaottavuus korvaa ainakin jossakin määrin jäyheämpää ja hitaampaa edustuksellista demokratiaa. Vaikka yhteisöjen jäsenet eivät säännöllisesti enää kokoontuisikaan talkoisiin, ovat he edelleen kiinnostuneita kehittämään paikkoja. Ihmisten sitoutuminen paikkojen kehittämiseen vaihtelee ja voi olla väljempääkin. Liikkuva elämäntapa tarkoittaa, että hallinnolliset rajat, kuten verotuskunta, eivät yksiselitteisesti sanele toiminnan ja kiinnostuksen ympäristöä, koska yhä useammin kansalaiset jakavat paikkoja työelämäyhteyksien ja harrastuksien kautta. Lisäksi erilaiset projektit sitovat ihmisiä määrärajoiksi jopa ympäri maailman. Toki edelleenkin paikat koetaan tärkeinä tunteiden tahdistajina ja yhteisöllisen muistin kiinnekohtina.

Eräänlainen paikkaperustaisuuden paradoksi muodostuu siitä, että alueen identiteettiä ei voida enää lähestyä sisäisesti yhtenäisenä, rajattuna erillisyytenä muusta maailmasta. Alueen identiteetikin näyttää saavan verkostomaisia muotoja, jotka ilmenevät tapahtumallisuutena, kausiluontoisuutena tai liitoksina hyvinkin erilaisiin ylipaikallisiin intressiryhmiin. Nykyajan kansalaiset liittävät identiteettiperustansa yhden paikan sijaan useampia itsellensä tärkeitä paikkoja.

Kansalaisten arkiset valinnat saattavat johtaa yllättäviin lopputulemiin. Todennäköisiä nousevia trendejä ovat omavarais- ja jakamistalous, joilla on niukkuuden maailmassa hyvinvoinnin kokemusta sekä arjen sujuvuutta kasvattava vaikutus. Omavaraistaloudessa pyritään tuottamaan mahdollisimman paljon tavaroita ja palveluja alueen sisällä eli minimoidaan kaupankäyntiä. Esimerkiksi kasvavalle joukolla kuluttajia ja tuottajia on tärkeää saada lähellä ja kestävällä tavalla tuotettuja puhtaita ja laadukkaita elintarvikkeita. Globalisaation vastaliikkeenä kansalaisia kiinnostavat myös paikalliset kulttuurit, perinteet sekä tuotantomenetelmät, erityisesti silloin, kun ne tuodaan vaikkapa osaksi jakamistaloutta, millä tarkoitetaan yhteisöllistä omistamista ja sitä,

että tavaroita ja palveluja lainataan ja käytetään yhdessä, mutta yksilöt eivät pyri omistamaan niitä.

Älykäs erikoistuminen aluetalouden moottorina

Älykäs erikoistuminen on aluetalouksien uudistamiseen ja laajentamiseen tähtäävää paikkaperustaista kehittämistä, jonka lähtökohtana on paikallisten vahvuuksien ja niihin liittyvien arvokehittäjien tunnistaminen ja vahvistaminen. Paikkaperustaisen kehittämisen mukaan älykkään erikoistumisen strategia tulisi räätälöidä paikalliseen kontekstiin käytettävissä olevien tietojen ja tietoperustan avulla.

Alueellisilla toimijoilla on paras asiantuntemus oman alueensa vahvuuksista, ja heidän tulee päättää aluetalouden kehittämisen tärkeimmistä aloista eli prioriteeteista ja uusien liiketoimintamahdollisuuksien hyödyntämisestä. Keskusteluun osallistuu julkisen sektorin, yritysten, yliopistojen sekä kansalaisjärjestöjen edustajia. Aluekehittäjien ja politiikantekijöiden sekä alueyhteisöjen tuleekin ajatella yrittäjämäisesti. Uusien liiketoimintamahdollisuuksien yrittäjämäinen etsiminen on haastavaa, sillä se edellyttää aktiivisuutta: yrittäjiltä edellytetään tulevaisuusorientoituneisuutta, aluekehittäjiltä puolestaan odotetaan johtajuutta, joka edistää yrittäjämäisen löytämisen prosessia, korkeakoulujen tulisi tuottaa tietoa alueen liiketoimintamahdollisuuksista ja kansalaisyhteiskunnan osallistua prioriteettien valintaan. (Virkkala 2015).

Uutta etsitään yhdistämällä luovasti eri osaamisaloja ja avainteknologioita tai modernisoimalla olemassa olevaa liiketoimintaa. Yllättäviä yhdistelmiä on löydettävissä kaupunki-maaseutu-raja-aitoja ylittämällä tai siirtämällä toimivia teknologioita kokonaan uuteen yhteyteen. Yrittäjämäisen etsiminen kohdistuu toimintoihin, ei toimialoihin tai yksittäisiin yrityksiin (Foray 2015). Uutta liiketoimintaa etsitään teknologioista, jotka yhdistävät monia toimintoja, kuten teollinen muotoilu, digitalisaatio tai kestävä energian ratkaisut. Tarvitaan tuotteita ja palveluita, jotka ovat läheisessä yhteydessä aiempaan osaamiseen, tietoperustaan ja teknologioihin, ja näitä tulisi yhdistellä luovasti. Tällöin ei kehitetä esimerkiksi metsäteollisuutta tai yksittäisiä metsäalan yrityksiä, vaan hyödynnetään nanoteknologiaa metsäteollisuudessa, jolloin kaivaudutaan puukuitumolekyylin sisälle ja muokataan kuituja tekstiili-, elintarvike- ja jopa lääketeollisuuden tarpeisiin. Vastaavasti digitalisaatio mahdollistaa uusien matkailutuotteiden kehittämisen esimerkiksi internetin ja sosiaalisen median avulla. Lisäksi eri aloja kuten matkailua ja elintarvikealaa yhdessä kehittämällä saadaan aikaan uutta elinkeinotoimintaa vaikkapa elämystalouden alalla.

Maakuntien liitot ovat Suomessa tehneet älykkään erikoistumisen (smart specialisation) strategioita osana maakuntien kehittämissuunnitelmia. Maakuntauudistuksen myötä elinkeinon kehittäminen vahvistuu, jolloin yrittäjämäisen löytämisen prosessit voivat olla nykyistä vahvemmin esillä. Uusien liiketoimintamahdollisuuksien etsimisessä tärkeää on laaja paikallinen kumppanuus sekä tiedon hankinta alueen korkeakouluilta ja laajemmista verkostoista.

Alueellinen vaikuttavuus ja paikallinen tieto

Kansallinen vahvuus on ollut alueellinen korkeakoulujärjestelmä, joka on tukenut innovaatiotoimintaa ja paikkaperustaisuutta. Järjestelmä, jota on rakennettu 1950-luvun lopulta alkaen aluepoliittisin perustein, tulee osata kääntää nykytrendeihin liittyväksi vahvuudeksi tiivistyvän globalisaation tilanteessa (ks. Sippola 2010: 44–46). Korkeakoulujen alueellisen vaikuttavuuden tunnistaminen luo edellytyksiä paikkaperustaiselle aluekehittämiselle. Kysymyksessä on kaksisuuntainen väylä: paikallinen tieto yhtäältä jalostuu osaksi laajempia tiedon ja tutkimuksen konteksteja, kun taas toisaalta globaalisti leviävä tutkimustieto suodattuu korkeakoulujen kautta paikallisesti soveltuviin käyttöyhteyksiin.

Ammattikorkeakoulut ovat hoitaneet tietoisesti ns. kolmatta tehtävää, ja niillä on ollut selkeä rooli alueidensa kehittämisessä. Myös yliopistot ovat olleet tärkeitä, mutta nykyiset rahoitusmallit eivät edistä yliopistojen kolmatta tehtävää. Tulisikin vakavasti harkita, että esimerkiksi osa kansallisesta Suomen Akatemian tutkimusrahoituksesta ja Business Finlandin innovaatorahoituksesta jyvitetään uusille maakunnille. Jakokriteereinä on alueellinen vaikuttavuus korkeiden tieteellisten laatukriteerien lisäksi. Esimerkiksi Norjassa jaetaan osa Suomen Akatemiaa vastaavan tutkimusneuvoston resursseista maakuntatasolla.

Maakuntayliopistojen ja -ammattikorkeakoulujen maaseutumaiset alueet ovat kestävän kehityksen eturintamassa, kun niiden merkitys ymmärretään osana osaamisen ja tuotannon verkostomaisia rakenteita. Kiinnostavia teemoja ovat biotalouden kasvu, ilmastonmuutoksen hidastaminen, uusiutuvat energiavarannot ja kiertotalouden kehittäminen. Jälkifossiilisessa biotalouden pohjaavassa yhteiskunnassa kaupungin ja maaseudun voimatasapaino todennäköisesti taasoittuu siten, että maaseudun strateginen merkitys kasvaa (Andersson 2016). Maakunnille tulisi antaa riittävät välineet kehittää vahvuuksiaan, laajentaa osaamisperustaansa ja hyödyntää jo olemassa olevia tutkimus- ja koulutusrakenteita.

Paikkaperustaisen aluekehittämisen malli

Paikkaperustaisessa kehittämisessä hyödynnetään alueen fyysistä, sosiaalista, sivistyksellistä, taloudellista ja kulttuurista arvoa. Eri alueilla on erilaisia vahvuuksia, haasteita ja ongelmia, joiden tunnistaminen on keskeistä. Toimijuuden käsite nousee vahvasti esille, sillä mitään kehitystä ei synny ilman aktiivisia ihmisiä, jotka näkevät paikalliset mahdollisuudet hyvinkin erilaisista intresseistä ja lähtökohdista käsin. Maakunnan toimijat verkostoituvat yhä useammin alueen ulkopuolelle ja siten myös alueen ulkopuoliset toimijat osallistuvat paikkaperustaiseen kehittämiseen. Perinteisen maantieteellisesti rajallisen paikallisuuden sijaan voidaan puhua uuspaikallisuudesta, joka on moniäänistä perustuen mitä vaihtelevimpiin vaikutteisiin, motiiveihin sekä toimijuuden muotoihin.

Neloskierteen mallin lisäksi paikkaperustaista kehittämistä voidaan jäsentää humanistisen maantieteen avulla, ja tarkastella teknon, tahdon ja tunteen yhteiskunnallista toimintaa motivoivaa yhteisvaikutusta. Teknolla viitataan yhteiskunnan tekniseen perustaan (infrastruktuuriin)

eli liikenneväyliin, energiaverkkoon, tietoliikenneyhteyksiin, vesi- ja viemäriverkostoon sekä jätehuoltoon. Alueiden näkökulmasta niiden kehittäminen on toimintaedellytysten parantamista ja se voi olla myös pienimuotoista, nk. käänteisen infrastruktuurin rakentamista vapaaehtoisvoimin, kuten vesi- ja valokuituosuuskuntien toimesta (Anttiroiko & Heino 2013). Tahdolla tarkoitetaan ihmisten hallinnan ja hallinnon verkostoja, mutta myös yhteisöllistä kehittämistä ja kansanliikkeitä, jotka pyrkivät vaikuttamaan paikkojen tulevaisuuteen. Paikkoja jakavat usein monet käyttäjäryhmät, jotka eivät asu vakituisesti alueella, mutta jotka haluavat edistää paikan käyttöedellytyksiä valitsemistaan lähtökohdista käsin. Tunne viittaa kansalaisten perustarpeeseen tuntea yhteenkuuluvuutta ja liittyä emotionaalisesti muihin samoja arvoja ja innostuksen kohteita jakaviin ihmisiin ja yhteisöihin. Paikat nähdään usein epävarmuuden vastavoimana, jotka yhdistävät eri toimijaryhmiä ja näkökulmia. Osallisuuden kokemukset tuottavat yhteiskunnallista eheyttä. Paikat näyttäytyvät siten myös alustoina, joissa erilaisuus ja monikulttuurisuus kohtaa toisensa. (Luoto 2016.)

Neloskierremallin ihannetapauksessa uusi demokraattinen maakuntahallinto, yritykset ja yrittäjämäiset toimijat, kansalaisyhteiskunta ja alueen korkeakoulut ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään. Ne pohtivat aidosti alueen taloudelliseen kehitykseen, luonnonvarojen kestäväään käyttöön sekä kaupungin ja maaseudun tasapainoiseen vuorovaikutukseen liittyviä haasteita. Niin ikään eri toimijat luovat aktiivisesti uusia mahdollisuuksia ja tunnistavat strategisesti tärkeitä ylipaikkalliset liitokset. Parhaimmillaan syntyy innostava ja luovaa tekemistä edistävä tiivis verkosto, joka muodostaa positiivisen itseään vahvistavan kierteen. Alue tunnistaa paikallisen erityisyytensä liitoksiensa kautta muihin alueisiin ja paikkoihin.

Sudenkuoppia

- Julkinen hallinto: Maakuntahallinto ei pysty ylittämään sektoreiden, toimialojen tai hallinnon asettamia rajoja ja aluekehittäjät eivät kykene koordinoimaan yrittäjämäisen löytämisen prosessia.
- Ylimitoitetulla sääntelyllä, toimintaedellytyksiä heikentävillä toimenpiteillä sekä ylipääntänsä ylhäältä käsin ohjatulla ankeuttamisen ilmapiirillä aiheutetaan muutosvastarintaa sekä sitoutumattomuutta, joka ei edistä yhteiskunnallista eheyttä eikä liioin kilpailukykyä.
- Kansalaisyhteiskunta: Kansalaiset eivät kiinnostu yhteisistä asioista. Eriarvoisuuden ja osattomuuden liiallinen kasvu saattaa johtaa demokratian kriisiytymiseen.
- Yritykset ja aluetalous: Yritykset eivät ole alueellisesti juurtuneita eivätkä kiinnostuneita ympäröivän alueen kehityksestä, vaan ne hyödyntävät olemassa olevia sijaintietuja mutta eivät ole halukkaita kehittämään niitä.

- Yliopistot ja korkeakoulut: Yliopistot keskittävät toimintansa opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusindikaattoreiden vaateisiin sekä kansainvälisten trendien mukaisiin tutkimusaiheisiin, mikä vähitellen irrottaa niiden toiminnan paikallisista ja jopa kansallisista yhteyksistä.

Lopuksi

Ihanteellisissa olosuhteissa kansallisena voimavarana ovat maakuntiin perustuvat aluetaloudet, jotka erikoistuvat vahvuksiinsa niitä kehittäen. Kahdeksantoista maakuntaa rajoineen muodostavat toinen toistansa kirittävän positiivisen kilpailun ilmapiirin, mikä edistää paikkaperustaisen aluekehittämisen toteuttamista. Ehkä kaikki maakunnat eivät tule menestymään samalla tavalla, mutta parhaimmillaan ne löytävät oman yksilöllisen polkunsu osana globaalin kilpailun tahdistamaa toimintaympäristöä. Paikkaperustaisen aluekehittämisen mallissa hyödynnetään vuosikymmenien saatossa rakennettua jo olemassa olevaa korkeakouluverkkoa alueellisen osaamisen koordinoinnissa yhteistyössä maakunnan sekä ketterän aluekehityksen mahdollistavan keskushallinnon kanssa. Paikkaperustaisuus esittäytyy yhteiskunnan verkostomaisiin perusrakenteisiin sitoutuvana toimintatapana, joiden varassa alueet ja paikat kehittyvät. Perusrakenteisiin lukeutuvat myös yhteiskunnan palvelujärjestelmät ja turvaverkot, missä myös digitalisaatiolla on kasvava rooli.

Maakunta kokoaa kuntien paikkaperustaisen osaamisen yhteen maakuntatasolla. Parhaimmillaan maakuntatasoinen hallinto on mahdollistaja, joka huolehtii paitsi yritysten myös kansalaisten osallistumisesta paikkaperustaiseen kehittämiseen. Samalla se elävöittää maaseudun ja kaupungin toiminnallista ja taloudellista rajapintaa. Sosiaalisten innovaatioiden ja yhteiskunnallisen eheyden siemenet kylvetään kunnissa: tätä kuntien lähiyhteisöllistä voimavaraa ei saa hukata tulevaisuudessakaan. Näin luodaan paikallisia osallistumisen ja innostamisen mahdollisuuksia, jotka parhaimmillaan synnyttävät hyvinvointia yhteiskunnan kaikille tasoille.

Lähteet

Anttiroiko, A. & Heino, O. (2013). Käänteiset infrastruktuurit ja integroiva infrastruktuuripolitiikka. *Yhdyskuntasuunnittelu* 51(3), 30–43.

Andersson, K. (2016). Flödesbaserad politik. Teoksessa Luoto, I, Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim) *Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta, 192–2014*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25.

Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent report prepared at the request of the European Commissioner for regional policy. Danuta Hübner, European Commission, Brussels.

- Eskelinen, H. (2016). Paikkaperustainen kehittäminen – Suomi isossa kuvassa. Teoksessa Luoto, I, Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim) Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta, 47–55. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25
- Foray, D. (2015) Smart specialisation: Opportunities and challenges for regional innovation policy. Abingdon: Routledge.
- Huovari, J., Jauhiainen, S., Kerkelä, L., Esala, L. & Härmälä, V. (2014). Alueiden yritys- ja elinkeinorakenteen muutos. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 13/2014.
- Kahila, P. (2016). Paikkaperustaisuuden kehittäminen vahvasti paikkaperustaisessa maassa. Teoksessa Luoto, I, Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim) Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta, 59–72. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25.
- Kattilakoski, M. & Rantamäki, N. (2016). Maaseudun paikalliset hyvinvointijärjestelmät kansallisen hyvinvointipolitiikan kontekstissa. Teoksessa Luoto, I, Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim) Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta, 89–108. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25.
- Lehtonen, O. & Muilu, T. (2016). Paikallisesta kehittämistarpeesta kriteeri paikkaperustaisen aluekehittämisen kohdentamiselle? Teoksessa Luoto, I, Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim) Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta, 109–128. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25.
- Luoto, I. (2016). Paikkaperustaisen aluekehittämisen iskusanat – tekno, tahto ja tunne. Teoksessa Luoto, I, Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim) Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta, 205–221. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25.
- Luoto, I., Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim. 2016). Näkökulmana paikka-perustainen yhteiskunta. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25.
- Luoto, I. & Virkkala, S. (2017). Paikkaperustainen aluekehittäminen strategisena ohjenuorana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueet 2/2017.
- Sippola, M. (2010). Kehitysalueista aluekehitykseen. Suomen virallisen aluepolitiikan 30 ensimmäistä vuotta 1966–1995. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 3/2010.
- Vartiainen, P. (2016). Paikkojen hierarkia, mosaiikki ja verkosto. Teoksessa Luoto, I, Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim) Näkökulmana paikkaperustainen yhteiskunta, 179–191. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 25.
- Virkkala, S. (2015). Älykäs erikoistuminen ja alueelliset innovaatiojärjestelmät talouskasvun lähteenä. *Talous & Yhteiskunta* 3/2015, 42–46.

Ympäristöpolitiikka ja aluetiede – oivaltavaa ongelmanratkaisua

Jouni Häkli, Yrjö Haila, Tanja Helle, Ari Jokinen, Pekka Jokinen, Markus Laine, Helena Leino & Nina Tynkkynen

Yhteiskunta ei toimi ja kehity vain puheessa ja paperilla. Taloudelliset, poliittiset ja kulttuuriset toiminnot ja luonnon prosessit ovat konkreettisia ilmiöitä, joilla on sijainti, ulottuvuus ja alueellisesti eriytyneet vuorovaikutussuhteensa. Siksi yhteiskunnan muutos vaikuttaa aina sekä suoraan että välillisesti alueiden kehitykseen, ihmisen ja ympäristön suhteeseen, politiikan edellytyksiin ja elinympäristöjen laatuun. Ne konkretisoivat yhteiskunnan muutoksen ja tekevät siitä havaittavan.

Kaikki hallintotieteet luovat asiantuntemusta yhteiskunnan muutoksen ja sen hallinnan kysymyksistä. Ympäristö- ja aluetutkimuksen erityisenä tehtävänä on turvata hallinnollisten asiantuntijoiden kyky ymmärtää yhteiskunnallisten prosessien alueellisia ja ympäristöpoliittisia vaikutuksia. Tämä on tärkeä tavoite, sillä hallinnon ja hallinnan prosessit saadaan toimiviksi vain, kun tunnetaan se maailma, jota niillä pyritään ohjaamaan. Hallintotieteiden kokonaisuudessa ympäristö- ja aluetutkimuksen ala tuottaa tietoa, joka mahdollistaa näyttöihin ja asiantuntemukseen perustuvan kehittämisen ja ongelmanratkaisun.

Elinympäristössämme tapahtuvista muutoksista seuraa ongelmia, jotka koskevat koko ihmiskuntaa samoin kuin yksittäisiä ihmisiä ja ihmisryhmiäkin. Tällaisia ongelmia ovat esimerkiksi ilmaston lämpeneminen, alueelliset konfliktit, luonnonvarojen riittävyys sekä maankäytön ristiriidat. Ongelmat eivät ole yksinkertaisia, sillä lähes aina niissä kietoutuvat yhteen erilaiset taloudelliset intressit, poliittiset päämäärät, sosiaaliset toimintatavat ja kulttuuriset vaikuttimet. Samalla muutosten tuomat haasteet ovat yhtä aikaa paikallisia ja globaaleja ja niihin vastaaminen edellyttää erilaisia keinoja eri aluetasoilla. Lisäksi on tavallista, että haluamme yhtä aikaa keskenään ristiriitaisia asioita, kuten taloudellinen kasvu ja ympäristön suojelu tai toimintavapauksien lisääminen ja kehityksen säätely.

Elinympäristöjen laatuun, alueiden hallintaan ja inhimillisen toimeentulon luonnonehtoihin liittyvät monimutkaiset ongelmat on alettu nähdä ihmiskunnan suurina haasteina, joihin vastaaminen edellyttää uudenlaista ajattelua ja osaamista. Euroopan Unionissa on nostettu suuriksi haasteiksi muun muassa ilmastonmuutokseen ja energian, veden ja ruoan riittävyyteen sekä turvallisuuteen liittyvät ongelmat. Ihmiskunnan suuret haasteet saavat jatkuvasti uusia ilmenemismuotoja. Niihin reagoidaan vaikutuskeinoilla, jotka muuttavat politiikan toteuttamisen ehtoja niin paikallisesti kuin globaalistikin.

Pyrkimystä ohjata alueellista kehitystä ja ympäristömuutosta nimitetään ympäristön ja alueiden *hallinnaksi*. Sen yhteydessä tehdään ympäristöä ja ihmisten toimintaehtoja koskevia kiistanalaisia valintoja, joiden seuraukset vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen ja ovat vaikeasti ennakoitavissa. Koska hallittavat ongelmat ovat vaikeita, tavoitteet usein ristiriitaisia ja vaikutuskeinot kiistanalaisia, aluekehitykseen ja ympäristömuutokseen vaikuttavat ratkaisut ja toiminnot ovat *politisoituneet*.

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen opetus perustuu korkeatasoiseen tutkimukseen. Tutkimuksen tavoitteena on selkiyttää ympäristöongelmien ja aluekehityksen yhteiskunnallista luonnetta, ongelmien syitä ja niiden torjunnan vaikutuskeinoja sekä julkisen vallan että yksityisen sektorin piirissä. Tutkimus on leimallisesti *ongelmalähtöistä*, eli siinä tarkastellaan konkreettisia ilmiöitä yhteiskunnallisissa yhteyksissään. Tavoitteena on ymmärtää ongelmien syntymekanismeja ja tältä perustalta kehittää keinoja hallita niihin liittyviä yhteiskunnallisia ja kulttuurisia ristiriitoja. Tästä syystä demokratian ja kansalaisvaikuttamisen kysymykset sisältyvät tutkimukseen olennaisina näkökulmina.

Ympäristö- ja aluetutkimus on erikoistunut selvittämään yhteiskunnan ja ympäristön vuorovaikutusta yhteiskuntatieteellisesti painottuneesta, monialaisesta näkökulmasta. Ympäristöongelmien ja aluekehityksen hallinta edellyttää ymmärrystä kulttuurin ja yhteiskunnan kehityksestä, politiikan ja hallinnon menettelytapojen tuntemusta sekä kykyä arvioida kriittisesti totunnaisia toiminta- ja ajattelutapoja. Tarpeen on myös kokonaiskuva alueellisista prosesseista sekä niihin liittyvien ristiriitojen yhteiskunnallisista ja kulttuurisista piirteistä demokratian ja kansalaisvaikuttamisen näkökulmista.

Tässä artikkelissa esitellään ympäristöpolitiikan ja aluetieteen alaa määrittäviä politisoitumisen ja hallinnan näkökulmia. Aluksi luodaan katsaus ympäristökysymyksen syntyyn kansainvälisenä kehityskulkuna sekä tapoihin, joilla ympäristöön liittyvät ongelmat ovat nousseet julkisen keskustelun kohteeksi, eli ympäristön *politisoitumiseen*. Ympäristöongelmien luonteesta ei yleensä ainakaan aluksi ole tarkkaa käsitystä tai yksimielisyyttä. Siksi ympäristöongelmat ovat usein keskenään kilpailevien vaihtoehtojen tulkintojen kohteena, eli niistä käydään määrittelykamppailuja jotka ovat oleellinen osa ympäristön politisoitumista. Artikkelissa tarkastellaankin ympäristön politisoitumisen myötä syntyneitä toimintaa erityisesti ympäristöongelmien *hallinnan* ja politiikkatoimien näkökulmasta. Ympäristöongelmien hallinnan moniulotteista ja alueellisesti monitasoista luonnetta havainnollistetaan ilmastopolitiikan ja kaupunkien ympäristöongelmia koskevien esimerkkien avulla.

Artikkelin aluetiedettä koskeva osuus puolestaan tarkastelee mikä tekee hallinnasta alueellista, eli mitä alueellisuus tarkoittaa osana hallinnan käytäntöjä. Kuten jo ympäristöpolitiikkaa koskevasta tarkastelusta käy ilmi, hallinnan nousu yhteiskunnallisen ohjaamisen muotona on liittynyt pyrkimykseen saavuttaa yhteisiä päämääriä ja tavoitteita perinteistä hallintoa laajemmän toimijajoukon kesken. Tämä on merkinnyt siirtymistä hallintoa luonnehtivasta hierarkkisesta säätelystä kohti joustavampia menettelytapoja, joilla sovitetaan yhteen aiempaa monitahoisemmin muodostuvia yhteiskunnallisia tavoitteita. Teksti tarkastelee myös alueellistumista, valtion aseman muutosta ja suhdetta globaalin tilan rakentumiseen. Globaalit ja paikalliset ilmiöt sekoittuvat ja ovat tavalla tai toisella maailmanlaajuisesti kytkeytyneitä. On kuitenkin tärkeää tunnistaa alueellisten ja ympäristöä koskevien ongelmien ylikansalliset syyt ja niiden eri tavoin paikantuvat seuraukset. Tarvitsemme siis ymmärrystä siitä miten globaalit ja paikalliset ilmiöt liittyvät toisiinsa, ja siitä mikä niiden ero on. Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen tutkimus on virittynyt vahvasti juuri tämän ajankohtaisen kysymyksen tarkastelemiseen. Näiden ongelmien hallinnan moninainen dynamiikka on osoitus hallintotieteellisestä tarpeesta selvittää ympäristöpolitiikan ja aluetieteen kysymyksiä tutkimuksen keinoin.

Ympäristön politisoituminen synnytti ympäristöpolitiikan

Ympäristöongelmat voimistuivat viime vuosisadan aikana, ja 1960–70 -lukujen taitteessa käsite *ympäristö* muodostui erilaisia yksittäisiä ongelmia yhteen nivovaksi tekijäksi. Tuolloin ympäristöongelmina alettiin hahmottaa esimerkiksi teollisuuden savukaasujen aiheuttamat hajuhaitat ja metsien hakkuista johtuva lajiston harvinaistuminen, joilla ei ole fysikaalis-biologisten kriteerien mukaan arvioiden mitään yhteistä. Ne alettiin tulkita yleisessä tietoisuudessa ilmauksiksi siitä, että yhteiskunnan ja ympäristön keskinäiseen suhteeseen sisältyy ongelmia, joita on poliittisin keinoin pyrittävä ratkaisemaan. Murrosta voi luonnehtia *ympäristön politisoitumiseksi*. Muodostui ”ympäristökysymys”, eli ympäristöön liittyvät ongelmat alettiin kokea oleellisiksi arvioitaessa teollistuneiden yhteiskuntien tulevaisuuden näkymiä. Tämän perustalta kehittyi uudenlainen ideologinen asenne, *ympäristöhuoli*. Kyse on ideologisesta asenteesta, koska ympäristökysymys alettiin kokea keskeiseksi kriteeriksi kaikkien yhteiskunnallista kehitystä koskevien kysymysten arvioinnille. (Haila & Jokinen 2001.)

Ympäristön politisoitumisella on ollut olennaisesti kansainvälinen tausta. Kansainvälisen ympäristöpolitiikan ensimmäinen merkittävä tapahtuma oli YK:n ympäristökongferenssi, joka pidettiin Tukholmassa vuonna 1972. *Globaalit ongelmat* kuten ilmaston lämpeneminen ja biologisen monimuotoisuuden hupeneminen ovat ympäristöpolitiikan pääteemoja, ja kansainvälisenä strategiana *kestävä kehitys* on muodostunut ympäristöajattelua kokoavaksi yleisperiaatteeksi. Toisaalta ympäristöpolitiikkaa luonnehtii aidosti *monitasohallinta*, mikä painottaa osallistumista ja päätöksentekoa eri aluetasoilla paikallisesta globaaliin. Osa aloitteista syntyykin paikallistasolla ja tulee osaksi kansallisia ja kansainvälisiä käytäntöjä moninaisten neuvottelujen ja toimijoita yhteen nivovien määrittelykamppailujen kautta. Esimerkiksi monet ilmastonmuutoksen hillinnan aloitteista ovat syntyneet osana kaupunkien hallintaa.

Ympäristön politisoituminen

Ympäristöongelmien politisoituminen aktivoi uudenlaisia poliittisia toimijoita 1960-luvun lopulta alkaen. Aluksi ympäristöongelmat toimivat kimmokkeena kansalaistoiminnalle, joka ajan myötä sai asemaa myös virallisessa ympäristöpolitiikassa. Aktiiviset kansalaiset ja ryhmät toteuttivat julkisuuteen suunnattuja kampanjoita, joilla he pyrkivät saamaan ihmiset kiinnostumaan ympäristöongelmista ja poliittiset tahot ryhtymään toimiin ongelmien ratkaisemiseksi. Myös ympäristöongelmia käsittelevät uutiset ja kirjoitukset lisääntyivät tiedotusvälineissä. Kansalaistoiminnan sekä ongelmien lisääntyvän julkisuuden vaikutuksesta syntyi uudenlainen *toimintakenttä*, joka tarjosi mahdollisuuksia nostaa ympäristöongelmia julkiseen keskusteluun ja esittää niille ratkaisuja. Huoli ympäristöongelmista levisi myös poliittisiin puolueisiin, jotka liittivät ympäristönsuojelun ohjelmiinsa.

Ympäristöongelmat saavat usein korostuneen poliittisen merkityksen siksi, että jotkut yhteiskunnan toimijat ja ryhmät kokevat ongelmien ratkaisuun tähtäävät toimet etujensa vastaisiksi. Toimija, joka hyötyy vallitsevista olosuhteista, pyrkii esittämään ne itsestään selvinä ja siis epäpoliittisina. Vastaavasti toimijat, jotka kokevat vallitsevat olosuhteet ongelmallisiksi, nostavat

epäkohtia julkisuuteen ja pyrkivät osoittamaan vaihtoehtoja. Ongelmien aktiivinen politisoiminen, joka on ollut ominaista ympäristöpolitiikan muotoutumiselle, on yhteiskunnallista kehitystä luonnehtiva yleinen piirre: politiikkaa tehdään, asioita politisoidaan, politiikassa nostetaan asioita julkisuuteen, osoitetaan vaihtoehtoja sekä pyritään laajentamaan toimintamahdollisuuksia (Palonen 2003). Juuri tässä mielessä ympäristöpolitiikka on muodostunut poliittisen keskustelun ja kamppailun alueeksi, jonka kattamien kysymysten kirjo on koko ajan laajentunut.

Ympäristön politisoimiseen tähtäävän toiminnan olennaisen ulottuvuuden muodostavat *määrittelykamppailut*, eli keskustelu ja kiistely siitä, millaisia ympäristöongelmat ovat luonteeltaan sekä mitä ongelmien ratkaiseminen edellyttää. Koska ongelman määrittely sisältää aina myös näkemyksen siitä, miten sitä voidaan ryhtyä ratkaisemaan, ongelman määrittelemineen on olennainen keskustelun ja kamppailun aihe. Ympäristöongelmien perustana on ympäristössä tapahtuvia todellisia materiaalisia muutoksia, mutta ongelmien määrittely on inhimillisen toiminnan tulosta. Tässä mielessä kaikki yhteiskunnalliset ongelmat, myös ympäristöongelmat ovat sosiaalisesti rakentuneita. Ongelmien määrittelyn kiistat voivat joskus koskea sitä, onko jokin tietty ongelma todellinen vai ei, mutta useimmiten kiistelyn kohteeksi kuitenkin nousee ympäristössä tapahtuvien muutosten merkitys.

Kun ympäristöongelmien yhteiskunnallista luonnetta pyritään selkiyttämään, pitäisi pystyä vastaamaan seuraavanlaisiin kysymyksiin: Ensiksi, mitä on uhattuna ja kuinka vakava uhka on? Toiseksi, mistä uhka on peräisin ja mikä sen aiheuttaa? Kolmanneksi, mitä ongelmalle voidaan tehdä? Havainnollistamme seuraavassa keskeisimpien kysymysten merkitystä käyttämällä esimerkkeinä kahta aihepiiriä, ilmastopolitiikkaa ja kaupunkien ympäristöpolitiikkaa.

Ilmastonmuutos ja ilmastopolitiikka

Ilmastonmuutoksesta on runsaasti tieteellistä tietoa, jota on koottu vuonna 1988 perustetun hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin, IPCC:n (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) toimesta. IPCC on julkaissut tähän mennessä viisi laajaa raporttia, joista ensimmäinen tuli julki vuonna 1990 ja viimeinen vuosina 2013–2014. Kaikki raportit ovat saatavilla osoitteessa <http://www.ipcc.ch>. Myös ilmatieteen laitos tarjoaa ilmastomuutosta koskevan tietopaketin, johon sisältyvät suomennokset IPCC:n raporttien yhteenvedoista (<http://ilmatieteenlaitos.fi/ipccilmastopaneeli>).

Maapallon ilmasto lämpenee, ja tällä on haitallisia vaikutuksia sekä inhimilliseen hyvinvointiin ja toimeentuloon että luonnon elinvoimaan. Lämpenemisen tiivistetty osoitin on maapallon keskilämpötila: vuosien 1880–2012 välillä se on noussut noin 0,85 astetta. Tämä ei ehkä kuulosta paljolta, mutta se riittää aiheuttamaan vakavia ongelmia eri puolilla maapalloa. Valtamerten lämpeneminen lisää hirmumyrskyjen riskiä ja aiheuttaa merenpinnan nousua. Pohjoisilla alueilla ilmasto on lämmennyt tuntuvasti, mikä on Suomessakin lisännyt talvikauden säiden epävakaisuutta. Erityisiä uhkia eri puolilla maailmaa ovat pahenevat kuivuuskaudet, vuoristojäätiköiden sulaminen, meren pinnan nousu sekä rankkojen sateiden aiheuttamat tulvat. Sääolojen vaihtelu lisääntyy, mutta koska sääolosuhteissa on aina vaihtelua, mitään yksittäistä sääilmiötä ei voida varmasti tulkita ilmastomuutoksen aiheuttamaksi.

Yksi maapallon lämpötilaan olennaisimmin vaikuttavista tekijöistä on ilmakehän kaasukoostumus. Osa kasvihuonekaasuista tuottaa niin sanotun kasvihuoneilmiön, sillä ne pidättävät molekyyliarakenteessaan osan siitä energiasta, joka tulee maapallolle auringon säteilyn mukana. Tämän seurauksena ilmakehä lämpenee. Hiilidioksidi on kasvihuonekaasuista tärkein, koska sitä on ilmakehässä suhteellisen paljon, mutta myös metaani ja typen oksidit ovat kasvihuonekaasuja. Ilmakehän hiilidioksidipitoisuus on lisääntynyt huomattavasti inhimillisen toiminnan vaikutuksesta. Keskeinen syy on fossiilisten polttoaineiden eli kivihiilen, öljyn ja maakaasun käyttö energian tuotannossa. Hiilidioksidin pitoisuus ilmakehässä on lisääntynyt teollisuutta edeltävään aikaan verrattuna 40 prosentilla, ja se on tällä hetkellä suurempi kuin koskaan kuluneen vähintään 800.000 vuoden aikana.

Kasvihuonekaasupäästöjen rajoittaminen niin, että kasvihuoneilmiö ei voimistuisi, ei ole toistaiseksi onnistunut. Ratkaisuja on etsitty aktiivisesti jo 1960-luvulta lähtien, ja vähitellen ilmastopolitiikka on muotoutunut kansainvälisenä poliittisena prosessina. Ilmastopolitiikassa on kaksi olennaista osaa: ilmastomuutoksen hillitseminen sekä muutoksen vaikutuksiin sopeutuminen. Kasvihuonekaasujen päästöt ovat lisääntyneet jatkuvasti, eikä päästöjen nopeaa kääntymistä laskuun ole vielä näköpiirissä. Sopeutuminen on täten välttämätön osa ilmastopolitiikkaa, jotta kaikkein tuhoisimmat seuraukset voitaisiin välttää, vaikka ilmaston lämpeneminen jatkuukin.

Kansainvälisen ilmastopolitiikan ydin muodostuu sarjasta YK:n ilmastokokouksia, joissa valtiot neuvottelevat ilmastopolitiikan tavoitteista ja sopimuksista. Ilmastopimuksia on olennaisesti vaikeuttanut historiallinen eriarvoisuus: teollistuneet maat ovat tähän asti olleet valtaosin vastuussa kasvihuonekaasupäästöistä, joten monet kehitysmaat vaativat oikeutta turvata kansalaisilleen vastaava mahdollisuus kohentaa elintasoaan päästöistä huolimatta. Vuonna 1992 YK:n ympäristökokouksessa Riossa hyväksyttiin ensimmäinen ilmastopimus (UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*), jossa asetettiin tavoitteeksi rajoittaa kasvihuonekaasujen päästöjä. Uusimmassa, vuonna 2015 hyväksytyssä Pariisin ilmastopimuksessa maapallon keskilämpötilan nousu pyritään rajaamaan 1,5 celsiusasteeseen, ja tähän sopimukseen sisältyy myös osapuolia oikeudellisesti sitovia toimia.

Suomen ilmastopolitiikka on vahvasti kytköksissä kansainvälisiin sopimuksiin ja Euroopan unionin yhteiseen ilmastopolitiikkaan. Näiden ohella on Suomessa ollut arvokasta paikallisen tason aktiivisuus, joka on ilmennyt muun muassa eri kuntien pyrkimyksenä kehittää hiilineutraaleja toimintoja. Hiilineutraalisuus tarkoittaa tilannetta, jossa kasvihuonekaasujen päästöjä ensin vähennetään radikaalisti ja jäljelle jääneet päästöt kompensoidaan niin, että nettopäästö pysyy nollassa.

Kaupunkien ympäristöpolitiikka

Kaupungit ovat tällä vuosituhannella tarttuneet ympäristökysymyksiin uudella otteella. Ne ovat ryhtyneet hillitsemään kasvihuonekaasujen päästöjä ja samalla sopeutumaan ilmastomuutoksen seurauksiin, esimerkiksi Kööpenhaminan tavoitteena on olla hiilineutraali vuonna 2025 ja Tampereella tavoitellaan samaa vuoteen 2030 mennessä. Tätä kautta ilmastopolitiikasta on tul-

lut veturi, jonka avulla kaupungit etsivät ratkaisuja energia-, liikenne-, resurssi- ja maankäyttökysymyksiin. Yksi tärkeimmistä keinoista on tiivistää kaupunkirakennetta. Samalla kaupungit ovat omaksumassa käyttöönsä tutkimuksen tuottamia uusia lähestymistapoja, jotka tarkentavat kestävästä kehityksen tavoitteita.

Ekosysteemipalvelut on termi, jolla viitataan ekosysteemien ihmisille tuottamiin hyötyihin. Esimerkiksi kaupunkimetsiköitä on tarpeen vaalia, sillä ne puhdistavat ilmaa, mahdollistavat virkistämisen sekä ylläpitävät luonnon monimuotoisuutta. *Resilienssi* eli kyky selviytyä yllättävistä muutoksista on toinen uusi käsite; kaupungit voivat vahvistaa toimintakykyään ympäristöuhkia vastaan esimerkiksi luomalla edellytyksiä paikalliselle ruoantuotannolle ja kansalaistoiminnalle. Kolmas uudenlainen iskusana on *älykäs kaupunki* (engl. *smart city*), joka kuvaa ekotehokkuuden ja elämänlaadun parantamista uuden teknologian avulla.

Kaupungeissa ja kunnissa ympäristönäkökulma kytketään usein mukaan hallinnon muuhun toimintaan erilaisten strategioiden avulla. Vaikuttavaa ympäristöpolitiikasta tulee kuitenkin vasta, kun se kytketään erilaisten käytännön toimintojen yhteyteen. Kunnallinen ympäristöpolitiikka ei näin ollen pelkisty ohjelmiin kirjatuiksi tavoitteiksi, vaan se sisäistyy paikallisiin käytäntöihin, joissa muun muassa suunnitellaan maankäyttöä ja liikennettä, hallitaan kiinteistöjä, tuotetaan energiaa sekä kehitetään joukkoliikennettä.

Vaikka useimmissa kunnissa ja kaupungeissa on jokin hallintoyksikkö, jonka tehtäväksi on määriteltä ympäristönsuojelu, kunnallinen ympäristöpolitiikka ei rajaudu minkään yksittäisen yksikön tehtäväksi. Tässä suhteessa ympäristöpolitiikka edellyttää hallintaa, joka vaatii laajaa yhteistyötä niin kuntien hallinnon eri yksiköiden kuin järjestöjen ja yksityisen sektorin toimijoiden kesken. Ympäristöpolitiikka tulisikin mieltää ongelmakentäksi, joka koskettaa laajasti niin kaupunkiorganisaatiota, yrityksiä ja järjestöjä kuin tavallisia kaupunkilaisiakin. Kun ympäristöön liittyvät erilaiset intressit kärjistyvät toimijoiden väliseksi kiistakysymyksiä, ympäristö politisoituu, ja päätösten poliittinen luonne paljastuu. Viime aikojen esimerkkejä ovat muun muassa ”Lisää kaupunkia”-ryhmät, jotka ajavat tiiviimpää ja keskustamaisempaa kaupunkirakennetta. Helsingissä ryhmä tuotti vaihtoehtoisen yleiskaavan, jossa uusi rakentamistarve toteutettiin klassisella umpikortteliratkaisulla olemassa olevan kaupunkirakenteen sisällä. Samalla heräsi määrittelykamppailu kaupunkitilasta eli poliittinen keskustelu siitä, millainen kaupunkiympäristön tulisi olla: tiivis vai hajanaisempaan rakenteeseen perustuva (Laine & Leino 2013).

Maankäyttöratkaisujen moninaiset perusteet, Kaupin metsä

Lähellä Tampereen keskustaa sijaitsevaa Kaupin metsäaluetta ja urheilupuistoa voidaan tarkastella eri näkökulmista. Kauppi sijaitsee kasvavan kaupungin kupeessa, joten siihen kohdistuu monenlaisia käyttöpaineita. Siinä, missä kaupunki loppuu ja Kaupin metsä alkaa, sijaitsevat muun muassa Tampereen yliopistollinen keskussairaala, yliopiston terveys- ja lääketieteelliset tieteenalayksiköt, liikeyrityksiä sekä golfkenttä. Metsäalueen pinta-ala on noin tuhat hehtaaria. Alue rajautuu pohjoisessa Näsijärveen ja muilla suunnilla pääasiassa valtateihin, joiden toisella puolella kaupunkirakenne jatkuu.

Kaupunkipuisto on kaikille avoin, mutta *pääsy* tarjoaa hiukan paradoksaalisesti yhden näkökulman puiston luonteen erittelemiseksi. Kaupin metsä sijaitsee lähellä kaupunkia, ja se on niin ollen kaikkien tavoitettavissa, joten sen pitäisi palvella monenlaisia käyttäjäryhmiä. On kuitenkin varsin tavallista, että yhdenlainen käyttö sulkee pois muita. Esimerkiksi samoilla reiteillä ei voi sekä hiihtää että kävellä, vaan näille toiminnoille on osoitettava erilliset reitit. Sama puisto voi olla yksille vauhdikas urheilurata, kun taas toiset hakevat sieltä luonnonläheistä rauhoittumispaikkaa.

Kaupin metsässä on erityisiä luontoarvoja siksi, että se on suuri ja käsittää moninaisia maastotyypppejä. Monet eläinlajit menestyvät vain riittävän suuressa metsässä. Kauppiin mahtuu eri-ikäisiä, myös intensiivisesti hoidettuja metsiköitä ilman, että koko alueen ilme, lajisto tai käyttötarkoitus muuttuu metsän käsittelyn seurauksena. Metsän suuri koko aiheuttaa kuitenkin toisenlaisia ongelmia: sitä voidaan pitää rakentamisen reservialueena, josta voidaan nävertää osia erilaisiin tarkoituksiin. Koska Kauppi sijaitsee eri kaupunginosien välissä, sitä kalvavat tämän tästä eri suunnista uudet tiesuunnitelmat. On myös esitetty suunnitelma kaavoittaa Kauppiin rajoittuva Näsijärven rantavyöhyke omakotitonteiksi maksukykyisille veronmaksajille, minkä oletetaan lisäävän kaupungin vetovoimaisuutta. Suunnitelman vastineeksi voidaan kuitenkin esittää, että kaikille ulkoilijoille avoin rantavyöhyke voi olla erityisen arvokasta kaupungin vetovoimaisuudelle.

Toiminnan ja valintojen tutkimusta

Ympäristöä koskeva tieto on ollut välttämätön edellytys ympäristöongelmien luonteen selkiytymiselle ja siten myös ympäristön politisoitumiselle. Jotkut pilaantumislähtökäsitteet kuten vesistöjen sinileväkukinnot ovat kansalaisten havaittavissa. Sen sijaan esimerkiksi ympäristömyrkköjen uhka eläimistöille tai ilmaston lämpeneminen voidaan todentaa ainoastaan tieteellisten tutkimusten avulla. Tätä havainnollistaa mainitsemaamme IPCC:n johtava asiantuntija-asema ilmastopolitiikassa. Ympäristöongelmien luonteesta ja merkityksestä ei kuitenkaan päästä perille yksinomaan luonnossa ilmeneviä prosesseja koskevan tiedon avulla. Jotta ympäristölle aiheutuvia vaurioita kyettäisiin torjumaan, on myös selvitettävä ongelmien syitä ja niiden ratkaisukeinoja.

Ympäristöpolitiikan tehtävänä on tehdä näkyväksi ympäristöä koskevien väittämien ja toimenpiteiden seuraukset ja siten mahdollistaa kestävä valinta. Esimerkiksi Kaupin kaupunkimetsään liittyvien väitteiden, käytön ja muokkauksen tavat ovat poliittisia valintoja. Erilaisia tavoitteita koskevaan vertailuun liittyy olennainen epäsymmetria: rakentamaton voidaan aina raken-

taa, mutta kerran rakennettua ei voida enää palauttaa metsäksi. Epäsymmetrian vuoksi vertailuun on liitettävä ajallinen ulottuvuus: ratkaiseva kysymys on, onko tietyn toimenpiteen aiheuttama ympäristömuutos peruuttamaton vai palautuuko alue suunnilleen ennalleen – vai kehittykö sinne uudenlaisia viehättäviä luonnonympäristöjä?

Useimmissa suomalaisissa kaupungeissa on Kaupin metsää vastaavia kaupunkimetsiä, ja niiden käytön ja kehittämisen herättämät erimielisyydet ovat usein johtaneet konflikteihin. Alueiden käytön ristiriitoihin on liittynyt se, että kunnalliset päättäjät ovat halunneet ottaa ainutlaatuisia luontokohteita taloudellisesti tuottavaan käyttöön sellaisilla tavoilla, jotka tuhoavat kohteiden alkuperäisen luonteen ja siten myös niiden symbolisen arvon (Anttonen 2007). Tällaiseen asetelmaan viittaa englantilainen sananparsi *"Have a cake and eat it, too"*.

Myös ilmastopolitiikan vaikeudet ovat paljastaneet taloudellisen toiminnan ja ympäristöpolitiikan ristiriitoja. Erityisesti Yhdysvallat on tehnyt republikaanien valtakausilla irtiottaen kansainvälisistä ilmastopöytäkirjoista sillä perusteella, että fossiilisen energian tuotannon kansallisia etuja on suojattava. Toisaalta Yhdysvaltain ilmastopolitiikka havainnollistaa myös monitasohallintaa: yksittäiset kaupungit ja osavaltiot voivat toteuttaa omaa ilmasto- ja energiapolitiikkaansa liittovaltiosta riippumatta ja esimerkiksi panostaa uusiutuvaan energiaan sekä asettaa hiilineutraalisuuden tavoitteita.

Ympäristöpolitiikka koskee lähes kaikkea inhimillistä toimintaa. Tämä laajuus tekee ympäristöpolitiikan tutkimuksesta haastavaa mutta myös kiehtovaa, koska tutkimus pyrkii ymmärtämään, miten ympäristönäkökulma ja ympäristöpoliittiset normit välittyvät eri toimintoihin ja millaisia painotuksia ne saavat eri yhteyksissä. Tutkimuksen keskeinen tavoite on saada näkyviin tiedon ja eri toimijoiden vaikutusta ympäristöpolitiikan muotoutumisessa ja päätöksenteossa (Laine ym. 2007). Tutkimuksen tuottama ymmärrys auttaa käytännössä ratkaisemaan erilaisia ympäristöongelmia.

Alueellisen hallinnan dynamiikka

Alueiden kehittämisen keinot ovat muuttuneet voimakkaasti 1980-luvun jälkeisenä aikana. Muutosta on tutkimuksessa tarkasteltu yleisesti siirtymänä valtiokeskeisestä hallinnosta kohti monien toimijoiden yhdessä neuvottelemaa ja toteuttamaa hallintaa (esim. Kramsch 2001; Veggeland 2004). Kyse on siis säätelyyn osallistuvien toimijoiden ja samalla säätelykeinojen monipuolistumisesta. Brittiläinen sosiologi Bob Jessop määrittelee hallinnan seuraavasti. ”Hallinta tarkoittaa pyrkimystä saavuttaa yhteisiä päämääriä ja tavoitteita hallinnollisten organisaatioiden, taloudellisten toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen yhdessä muodostamien menettelytapojen ja käytäntöjen avulla” (Jessop 1995, 317). Hänen mukaansa hallintoa luonnehtii kapeasti toteutuva poliittinen ja hierarkkinen säätely, kun taas hallinnassa sovitetaan yhteen laajemman yhteiskunnallisen toimijajoukon tavoitteita.

Muutoksen taustalla on monia syitä. Maailmanlaajuisia muutostekijöitä ovat esimerkiksi 1980-luvun jälkeen kiihtynyt talouden globalisaatio ja siihen liittynyt valtioiden aseman suhteellinen

heikkeneminen (ks. esim. Swyngedouw 1992; Lange ym. 2013). Toisaalta hallinnan yleistymistä selittää myös markkinaohjausta korostava politiikka, jonka myötä julkinen valta vähentää rajoitettavaa säätelyä ja lisää joustavia ohjauskeinoja. Tämä on muuttanut ymmärrystä julkisen vallan olemuksesta. Aiemmin julkisen vallan katsottiin kuuluvan erilleen yksityisestä sektorista ja noudattavan toiminnassaan periaatteita, jotka poikkeavat selvästi yritysten ja muiden ei-hallinnollisten organisaatioiden toimintatavoista. Hallinnan yleistymisen myötä julkisen vallankäytön muodot ovat saaneet runsaasti piirteitä yksityisen sektorin toiminnasta ja osin siirtyneet kokonaan noudattamaan liiketaloudellisia periaatteita. Muutosta on kuvattu siirtymänä 'uuteen julkisjohtamiseen', jonka lähtökohtana on, että julkisen ja yksityisen sektorin toimijat ovat monimutkaisesti toisistaan riippuvaisia. Tämä on avannut julkisen vallankäytön ja yksityisen sektorin yhteistyölle uusia mahdollisuuksia ja muotoja (MacLeod & Goodwin 1999).

Hallinnan alueellisuus

Hallinta on siis yhteiskuntakehityksen säätelyä, johon julkisen sektorin lisäksi voivat osallistua yksityisen sektorin toimijat (esimerkiksi yrityksiä ja elinkeinoelämän järjestöjä), julkisoikeudelliset yhteisöt (kuten yliopistot, metsänhoitoyhdistykset, tai kalastuskunnat) sekä erilaiset kansalaisjärjestöt. Se voi olla alueellista kolmessa eri merkityksessä: 1) kohdistuminen tiettyyn paikkaan, 2) institutionaalinen edustus ja 3) verkostomaisuus. Alueellinen hallinta *kohdistuu paikkaan* silloin kun se koskee tietyn alueen kehittämishaasteita. Tällainen alue voi olla esimerkiksi kunta, kaupunkiseutu, usean maakunnan muodostama alue tai vaikkapa ylikansallinen alue (kuten Itämeren alue) (Häkli 2004).

Hallinnan on alueellista myös silloin, kun siihen osallistuvat erilaisten *alueellisten yhteisöjen edustajat*. Usein sanotaan, että kunnat, kaupungit tai maakunnat tekevät yhteistyötä. Käytännössä niitä kuitenkin edustavat aina viranhaltijat tai poliittiset toimijat, joiden kautta hallinta kiinnittyy tiettyyn alueelliseen yhteisöön (Hooghe & Marks 2016). Samalla tavoin hallintaan osallistuvien yritysten ja kansalaisjärjestöjen edustajilla on yhteisösidoksensa, joiden kautta ne ovat vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa.

Hallinta on alueellista myös silloin kun sen toteuttajat ja kohde muodostavat toisistaan riippuvaisten *toimijoiden verkoston*. Toimijoiden riippuvuus toisistaan yhdistää niiden haasteita ja tavoitteita, ja kytkee ne alueelliseksi toimintaympäristöksi. Alueellinen hallinta perustuukin paljolti juuri toimijoiden keskinäisen riippuvuuden tunnistamiseen ja haluun vastata yhteisiksi miellettyihin kehittämishaasteisiin. Toisaalta monien eri toimijoiden, intressien ja tavoitteiden yhteensovittaminen on altis ristiriidoille. Siksi alueellisessa hallinnassa on tärkeää turvata toimijoiden tasavertaisuus, hallinnan oikeudenmukaisuus ja julkisen päätöksenteon demokraattisuus (esim. Bolleyer & Reh 2012).

Alueellistuminen ja valtion aseman muutos

Alueellistumisessa on kyse muutoksista, joille on yhteistä ennen kaikkea se, että ne liittyvät valtion aseman uudelleenarviointiin. Tärkeä muutosvoima on ollut 1980-luvulta kiihtyvänä edennyt

talouden globalisaatio, johon kansallisvaltiot ovat joutuneet reagoimaan muuttamalla talouden ja yhteiskunnan säätelykeinoja uuteen tilanteeseen sopiviksi. Talouden globalisaatio ei kuitenkaan ole valtiota yksinkertaisesti pakottava voima, sillä se on myös seurausta valtioiden päätöksistä vapauttaa rahamarkkinoiden toimintaa, kansainvälistä pääomien siirtoa ja suorien investointien tekoa (Brenner 2004). Tarve etsiä uusia keinoja talouden säätelyyn on siis osittain seurausta valtioiden omista päätöksistä.

Globalisaatio on muuttanut valtioiden asemaa erityisesti siten, että se on vähentänyt niiden käytössä olevia keinoja säädellä maailmantalouden suhdannevaihtelujen vaikutuksia. Aiemmin valtiot saattoivat esimerkiksi rajoittaa tuotteiden tuontia ja tukea niiden vientiä käyttämällä säätelykeinonaan tulleja tai valuuttakurssin muutoksia (Moisio & Leppänen 2007). Kansainvälisen talouden vapauttaminen kuitenkin tarkoittaa, että valtiot eivät useinkaan voi harjoittaa kilpailua rajoittavaa tai ”markkinoita häiritsevää” talouspolitiikkaa, vaan niiden tulee etsiä muita keinoja vastata suhdannevaihtelujen haasteisiin (Brenner 2004). Valtiit ovatkin siirtyneet tukemaan taloudelleen tärkeiden vientisektoreiden ja kaupunkien tai alueiden kilpailukykyä, tavoitteenaan huolehtia niiden innovaatiokyvykkyydestä. Muutos on antanut aiheen nimittää uutta talouden säätelyn muotoa ”kilpailuvaltioksi” (Moisio 2007).

Samalla kun valtion asema ja kansantalouden suhde maailmantalouteen on muuttunut, on talouden säätelyyn tullut uusia toimijoita paikallistasolta aina ylikansallisiin organisaatioihin saakka. Alueellistuminen tarkoittaakin käytännössä yleensä verkostoitumista, jossa alueita edustavat poliittiset ja hallinnolliset toimijat sekä alueelliseen toimintaympäristöön kiinnittyvät järjestöt ja taloudelliset toimijat tekevät yhteistyötä. Yhteistyöllä voi olla erilaisia tavoitteita riippuen alueellisen toimijaverkoston luonteesta ja historiasta. Lähes aina pyrkimyksenä on kuitenkin saavuttaa myönteisiä alueellisia vaikutuksia kokoamalla yhteen olemassa olevia mutta hajautuneita voimavaroja ja suuntaamalla niitä tärkeäksi koettuihin kehittämiskohteisiin (Scott 2004).

Alueellistumisen mittakaavat ja globaali tila

Alueellinen hallinta voi toteutua eri aluetasoilla paikallisesta globaaliin. Paikallista on esimerkiksi kaupunkiseudun kuntien ja elinkeinoelämän toimijoiden yhteistyö maankäytön suunnittelussa. Ylikansallista alueellista hallintaa on puolestaan vaikkapa Euroopan unionin jäsenvaltioiltaan saama oikeus säätää lakeja ja toteuttaa hallinnollista vallankäyttöä jäsenmaidensa yli (Collyer & King 2015). Kummassakin tapauksessa voimme kuvitella toimijat järjestäytyneiksi omalle alueitasolleen, jotka eroavat valtion tasosta joko paikallisesti ’alaspäin’ tai ylikansallisesti ’ylöspäin’.

Tällainen ”kerroskakkumainen” ajatus erillisistä aluetasoista kuitenkin horjuu, kun tarkastellaan sellaisia ilmiöitä kuin kansainvälisen liikkuvuus tai talouden ylipaikalliset kytkökset. Arjen esimerkki jälkimmäisestä on vaikkapa broilerin ostaminen lähikaupasta. Tuote voi olla kasvatettu omassa kunnassa sijaitsevalla tilalla, mutta tuotantoa säätelee kansallinen elintarvikealan yritys, joka huolehtii broilerin kuljettamisesta käsiteltäväksi omilla keskusteurastamoillaan ja edelleen

sieltä tukku- ja vähittäiskaupan kansallisiin ketjuihin. Toisaalta broileri on kasvatettu ylikansalliselta elintarvikealan yritykseltä hankituista hybridikanoista, jotka on toimittanut kasvatustilalle kansallinen maahantuojaja.

Esimerkki kuvaa paikallisen, kansallisen ja globaalin toiminnan vuorovaikutusta. Tätä koskeva tutkimus onkin haastanut ja horjuttanut perinteistä käsitystä alueellisista mittakaavatasoista. Samalla on kyseenalaistunut kahtiajako valtioiden kansallisen sisäpuolen ja kansainvälisen ulkopuolen välillä (Agnew 1994, Brenner ym. 2003; Häkli 2008). Esimerkiksi kansainvälistä politiikkamallien siirtoa tutkinut Mark Evans (2005) on osoittanut, että kilpailuvaltiot tuottavat ja muovaavat itse kansainvälistä toimintaympäristöään. Näin kilpailuvaltiot ovat merkittäviä globalisaation rakentajia, samalla kun ne pyrkivät mukauttamaan toimintaansa itse luomiinsa globaaleihin realiteetteihin (Cerny & Evans 2004; ks. myös Moisio & Leppänen 2007; Häkli & Kallio 2014).

Modernin valtiojärjestelmän pitkää historiaa tarkasteleva Saskia Sassen (2006) korostaakin, että kansallisen ja globaalin oletetaan liian usein olevan toistensa vastakohtia. Hänen mukaansa globalisaatio rakentuu myös valtiojärjestelmän sisällä ja paikallisesti. Niinpä perinteinen erottelu sisä- ja ulkopoliittikan välillä on harhaanjohtava kahtiajako, jonka ”analysoiminen edellyttää hienovaraisempaa tulkintaa siitä miten poliittisen toiminnan sisäiset ja ulkoiset kontekstit kytkeytyvät toisiinsa” (Jackson 2008, 162). Tästä syystä olisi tärkeää kiinnittää erityistä huomiota niihin alueellisen hallinnan käytäntöihin, joissa sekä ”kansallinen” että ”globaali” toimintaympäristö muotoutuvat yhden ja saman kilpailun logiikkaa noudattavan toiminnan tuloksena (Häkli 2013).

Gloaalien ja paikallisten ilmiöiden sekoittuminen voisi johtaa ajatukseen, ettei alueellisilla mitakaavoilla enää ole juuri merkitystä – kaikkihan on tavalla tai toisella kytkeytynyttä maailmanlaajuisesti. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen hallinnassa on kuitenkin oleellista tunnistaa yhtä aikaa ongelman muodostumisen ylikansalliset syyt ja mekanismit sekä niiden eri tavoin paikantuvat seuraukset. Tarvitsemme siis enemmän kuin koskaan ymmärrystä siitä miten globaalit ja paikalliset ilmiöt liittyvät toisiinsa, ja siitä mikä niiden ero on. Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen tutkimus on virittynyt vahvasti juuri tämän ajankohtaisen kysymyksen tarkastelemiseen.

Lähteet

Agnew, J. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy* 1(1): 53–80.

Anttonen, K. (2007). Piiloutuva politiikka. Ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa. Tampere: Tampereen yliopisto.

Bolleyer, N. & Reh, C. (2012). EU legitimacy revisited: the normative foundations of a multilevel polity. *Journal of European Public Policy* 19:4, 472–490.

Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy* 11:3, 447–488.

- Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. & MacLeod, G. (2003). State space in question. In N. Brenner, B. Jessop, M. Jones and G. MacLeod (eds.), *State/Space: A Reader* (Oxford and Boston: Blackwell), 1–26.
- Cerny, P. & Evans, M. (2004). Globalisation and Public Policy Under New Labour. *Policy Studies* 25(1): 51–65.
- Collyer, M., & King, R. (2015). Producing transnational space: International migration and the extra-territorial reach of state power. *Progress in Human Geography*, 39(2), 185–204.
- Evans, M. (2005). Neoliberalism and Policy Transfer in the British Competition State: the Case of Welfare Reform. In *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*, edited by Susanne Soederberg, Georg Menz & Philip G. Cerny. Houndmills: Palgrave, 69–89.
- Haila, Y. & Jokinen, P. (toim.) (2001). *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*. Tampere: Vastapaino.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2016). *Community, Scale, and Regional Governance. A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume II*. Oxford: Oxford University Press.
- Häkli, J. (2002). Transboundary Networking in Catalonia. In Kaplan, D. & Häkli, J. (eds.) *Boundaries and Place: European borderlands in geographical context*. Lanham: Rowman & Littlefield, 70–92.
- Häkli, J. (2004). Governing the mountains: Cross-border regionalization in Catalonia. In Kramsch, Olivier & Hooper, Barbara (eds) (2004). *Cross-Border Governance in the European Union*. London: Routledge, 56–69.
- Häkli, J. (2008). Regions, Networks and Fluidity in the Finnish Nation-State. *National Identities* 10(1): 5–22.
- Häkli, J. (2013). State space - outlining a field theoretical approach. *Geopolitics* 18(2), 343–355.
- Häkli, J. & Kallio, K.P. (2014). The global as a field: children's rights advocacy as a transnational practice. *Environment and Planning D: Society and Space* 23(2), 293–309.
- Jackson, P. (2008) Pierre Bourdieu, the 'cultural turn' and the practice of international history. *Review of International Studies* 34(1): 155–181.
- Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society* 24:3, 307–333.
- Kramsch, O. (2001). Towards cosmopolitan governance? Prospects and possibilities for the Maas-Rhein euregio. In G. Bucken-Knapp and M. Schack (eds). *Borders matter: transboundary regions in contemporary Europe*. Border Studies Series 2. Aabenraa: IFG, 173–191.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laine, M. & Leino, H. (2013). Strategista suunnittelua vai sirpaleista sijoittelua - täydennysrakentamisen mahdollisuudet kaupunkikeskustassa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 41:4, 407–422.
- Lange, P., Driessen, P., Sauer, A., Bornemann, B., & Burger, P. (2013). Governing towards sustainability—conceptualizing modes of governance. *Journal of environmental policy & planning*, 15(3), 403–425.

- MacLeod, G. & Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: Rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography* 23:4, 503–527.
- Moisio, S. (2007). Valtiomuutoksen tuottaminen Suomessa: poliittisen maantieteen näkökulma. *Politiikka* 49:4, 229–247.
- Moisio, S. & Leppänen, L. (2007). Towards a Nordic competition state? Politico-economic transformation of statehood in Finland. *Fennia* 185:2, 63–87.
- Palonen, K. (2003). Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives: Global, Local, Political* 28:2, 171–186.
- Sassen, S. (2006) *Territory, Authority, Rights: From medieval to Global Assemblages*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Scott, J.W. (2004) The Northern Dimension: ‘Multiscalar’ regionalism in an enlarging European Union. In Kramsch, Olivier & Hooper, Barbara (eds). *Cross-Border Governance in the European Union*. London: Routledge, 135–156.
- Swyngedouw, E. (1992) The mammon quest – “glocalisation”, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales. In M. Dunford & G. Kafkalas (eds). *Cities and Regions in the New Europe*. London: Belhaven, 39–67.
- Veggeland, N. (2004) Post-national governance and transboundary regionalization: Spatial partnership formations as democratic exit, loyalty and voice options? In Kramsch, O. & Hooper, B. (eds). *Cross-Border Governance in the European Union*. London: Routledge, 157–170.

Kompleksisuuden johtaminen²¹

Juha Lindell, Seija Ollila & Pirkko Vartiainen

Johdanto

Suomalaisessa yhteiskunnassa viime aikoina toteutetut ja tulevat rakenteelliset uudistukset (esim. sosiaali- ja terveysalan palvelurakenteen uudistus) ovat merkittävästi lisänneet organisaatioiden johtamiskäytäntöjen muutostarpeita. Erityisen tärkeä on pyrkiä johtamiseen, joka korostaa kokonaisuuksia ja niiden ymmärtämistä. Kokonaisuuksia korostavassa johtamisessa ei tyydytä siihen, että asioita tarkastellaan vain oman organisaation kannalta tai siihen, että nojautaan pelkästään hierarkkisiin (arvovaltaan perustuviin) ja käskytystä ylläpitäviin perinteisiin johtamismalleihin. Tarvitaan johtamista, jonka tavoitteena on ymmärtää ja kehittää organisaation tai toimialan sisältöjä, palvelujen toimivuutta ja henkilöstön osaamista. Tällaisen näkökulman tarjoaa kompleksisuuden johtaminen, jonka keskeinen sanoma on perinteisten toimintatapojen korvaaminen innovatiivisilla, ihmisten vuorovaikutukseen tukeutuvilla toimintatavoilla.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan innovatiivinen ja kokonaisuuksia korostava johtaminen ei ole helppoa, koska toimiala on laaja ja monipuolinen. Sosiaali- ja terveysalalla toimii suuri joukko eri ammattiryhmiä ja alan tuottamat palvelut ovat erittäin monipuolisia sekä vahvaa ammattiosaamista vaativia. Lisäksi alan kehittäminen ja päätöksenteko on sidottu suomalaisen hyvinvointipolitiikan linjauksiin. Tästä johtuen sosiaali- ja terveysalalla on paljon niin sanottuja pirullisia ongelmia. Pirulliset ongelmat ovat asioita ja ilmiöitä, joiden ymmärtäminen ja ratkaiseminen on vaativaa. Lisäksi pirullisilla ongelmilla on taipumus kasaantua laajoiksi kokonaisuuksiksi, koska ne kasvavat, kuten lumipallot lumiukkoja tehtäessä. Siksi korostamme, että pirullisia ongelmia ei pystytä selvittämään ilman toimivaa yhteistyötä eri ihmisten ja eri organisaatioiden välillä (vrt. Rittel & Webber 1973; Grint 2005).

Tämän artikkelin tavoitteena on analysoida johtamisen kompleksisuutta ja johtamisessa esiin nousevia pirullisia ongelmia. Tavoitteenamme on vastata kysymykseen: mitä on kompleksisuuden johtaminen ja miten sen avulla voidaan selviytyä organisaatioiden pirullisista ongelmista? Artikkelin etenee siten, että käymme ensin lyhyesti läpi kompleksisuustieteiden ja kompleksisuusajattelun peruskysymyksiä. Sen jälkeen perehdymme siihen, mitä ja millaisia ovat pirulliset ongelmat, kun niitä tarkastellaan johtamisen näkökulmasta. Emme kytke tarkasteluamme mihinkään tiettyyn julkiseen toimintaan, koska kompleksisuus ja pirulliset ongelmat ovat ominaisia kaiken tyyppisille organisaatioille.

²¹ Artikkelin on julkaistu aikaisemmin Vaasan yliopiston julkaisussa: Kirsi Lehto (Toim.) (2014). Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. *Opetusjulkaisuja* 65, Hallintotieteet 2.

Kompleksisuustieteet

Kompleksisuuden johtamisen teemaan on hyvä lähteä syventymään sen perustan eli kompleksisuustieteiden kautta. Yleisessä kielenkäytössä sana kompleksisuus viittaa lähes poikkeuksetta johonkin kielteiseen (Jalonen 2006; 2007). Kompleksisuustieteissä ei asia kuitenkaan ole näin. Kompleksisuutta ei automaattisesti yhdistetä kielteisiin asioihin, vaan asioihin, joihin liittyy monia toisiinsa liittyviä näkökulmia tai asioihin, joiden selvittäminen vaatii perusteellista paneutumista.

Kompleksisuuden johtaminen pohjautuu kompleksisuustieteiden teoriaryppäeseen. Näin se saa vaikutteita useista kompleksisuustieteiden teoria- ja ajattelusuuntauksista, joista merkittävimpiä tämän artikkelin kannalta on kolme koulukuntaa:

1. Kova kompleksisuus eli neo-reduktionistinen koulukunta,
2. Pehmeä kompleksisuus eli metaforinen koulukunta ja
3. Kompleksisuusajattelu eli kriittispluralistinen koulukunta.

Kova kompleksisuus on matemaattinen teoria, joka korostaa matemaattisia kaavoja ja lausekeita. Koulukunnan keskeinen tavoite on kehittää tieteellisiä lakeja tai kaavoja, joiden avulla pystytään selittämään ja mallintamaan erilaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden toimintaperiaatteita. Tämä tarkoittaa, että kovassa kompleksisuudessa etsitään yksinkertaisia sääntöjä, joiden varassa voidaan hallita ja ennustaa kompleksisia ilmiöitä mahdollisimman hyvin. (Richardson & Cilliers 2001; Richardson 2008). Jotta koulukunnan tavoitteisiin päästäisiin, tarvitaan selitettävien ilmiöiden ja asioiden pelkistämistä ja jakamista pieniin osiin. Pehmeän koulukunnan edustajien mielestä juuri pelkistäminen on vaarallista. Liiallinen pelkistäminen voi nimittäin johtaa siihen, että kompleksisia asioita ryhdytään käsittelemään rutiininomaisina ja helppoina, mikä voi johtaa huonoihin ja epätoivottuihin ongelmanratkaisuihin.

Kovan kompleksisuuden vastakohtana on *pehmeä kompleksisuus* eli metaforinen (havainnollistava vertaus) koulukunta, joka pyrkii ymmärtämään kompleksisia asioita ja ilmiöitä vertausten avulla. (Richardson & Cilliers 2001; Richardson 2008). Vartiainen ja Raison (2011) mukaan metaforien käyttö on hyödyllistä siksi, että ne auttavat johtajia ja päätöksentekijöitä ymmärtämään kompleksisia asioita ja ilmiöitä ajassa muuttuvina kokonaisuuksina. Liiallinen ja huonosti asiaa selventävien metaforien soveltaminen ei kuitenkaan ole suotavaa. Esimerkiksi monet luonnontieteelliset metaforat eivät välttämättä ole sovellettavissa yhteiskunnallisiin ilmiöihin, joten ne voivat heikentää kompleksisuustieteiden uskottavuutta (Richardson 2008).

Kompleksisuusajattelu eli kriittis-pluralistinen koulukunta (Richardson 2008; Richardson & Cilliers 2001) asettuu näkemyksiltään kahden edellä mainitun koulukunnan väliin ja se pyrkii yhdistämään niiden parhaita puolia. Kompleksisuusajattelun perusidea on, että ihmisten ymmärrys kompleksisista ilmiöistä on aina enemmän tai vähemmän vajavaista. Ainoa mahdollisuus on pyrkiä parhaaseen mahdolliseen ymmärrykseen, johon päästään vain siten, että tarkastellaan kompleksisia ilmiöitä kriittisesti ja useasta eri näkökulmasta. Tässä tarkastelussa voidaan hyödyntää kovan kompleksisuuden mallinnuksia, mutta ymmärtäen, että kyseiset mallit ovat aina

vaillinaisia. Ne eivät yksinään pysty selittämään kompleksisen ilmiön toimintaa, joten pehmeän kompleksisuuden metafora-ajattelu voidaan ottaa avuksi. Matemaattisten mallien ja metaforien yhdistäminen monipuolistaa ja lisää kompleksisten ilmiöiden ymmärtämistä.

Pirulliset ongelmat ovat osa kompleksisuusajattelua

Pirullisiksi ongelmiksi nimitetään asioita ja ilmiöitä, joita on vaikea tunnistaa, ymmärtää ja ratkaista. Lisäksi ne ovat luonteeltaan elinvoimaisia ja muuttuvia, koska se toimintakenttä, jossa ongelmat ilmenevät on jo itsessään muuttuva (Vartiainen, Ollila, Raisio & Lindell 2013: 9).

Pirullisen ongelman kehittäjät Horst Rittel ja Melvin Webber (1973) ovat määritelleet kymmenen pirullisten ongelmien ominaisuutta, jotka Conklin (2005) tiivisti kuuteen paremmin toimivaan määritelmään. Vartiainen ym. (2013) ovat kuvanneet Conklinin määritelmiä seuraavalla tavalla:

1. ***Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen auttaa ymmärtämään ongelman sisältöä:*** Kun ongelmaa tarkastellaan monelta eri näkökannalta, on päätöksentekijöillä mahdollisuus löytää uusia tapoja ratkaista ne. Lisäksi ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen saattaa johtaa siihen, että olemassa olevia ratkaisuja muokataan entistä paremmiksi. Näin ongelman käsittely ja ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen muodostavat keskenään vuorovaikutuksessa olevan prosessin.
2. ***Ratkaisut pirullisiin ongelmiin eivät ole lopullisia:*** Pirullisen ongelman ratkaisemisessa ei ole olemassa selkeää loppua. Ongelman ratkaisemiseksi kehitettyjä toimintatapoja tai -malleja tulee jatkuvasti kehittää, sillä pirullisilla ongelmilla on taipumus muuttua ja mukautua jokaisen ratkaisun myötä. Käytännössä pirullisen ongelman ratkaisu päättyy vain ulkoisista syistä, kuten resurssien tai kärsivällisyyden loppuessa.
3. ***Ratkaisut eivät ole oikeita tai väärinä:*** Pirullisiin ongelmiin ei ole olemassa oikeita tai väärinä ratkaisuja, vaan tavoitteena on paras mahdollinen ratkaisu. Eri ihmiset ja eri sidosryhmät kokevat toteutetut ratkaisut eri tavalla. Joidenkin mielestä esitetty ratkaisu voi olla hyvä, joidenkin mielestä huono. Tämä ei kuitenkaan estä ratkaisuvaihtoehdon toteuttamista, sillä pirullisen ongelman luonteeseen kuuluu, että yksilöt voivat muodostaa oman näkemyksensä ongelman ratkaisuvaihtoehdon toimivuudesta tai toimimattomuudesta.
4. ***Ratkaisut ovat aina ainutlaatuisia ja uudenlaisia:*** Vaikka erilaisilla pirullisilla ongelmilla saattaa olla samankaltaisia piirteitä, ovat niiden erityispiirteet kuitenkin niin merkittäviä, että samankaltaisuudella ei ole suurta merkitystä. Siksi ongelmien samankaltaisten piirteiden tunnistamisesta ei ongelman ratkaisutilanteessa ole apua. Se, mikä toimi kerran, ei välttämättä toimi toista kertaa, vaikka ongelman asiayhteys olisi samankaltainen.

5. **Jokaisen ongelman ratkaisu on ainutkertainen:** Pirullisia ongelmia ei voida ratkaista kokeellisten menetelmien avulla tai laboratorio-olosuhteissa. Siksi ongelmanratkaisutilanteissa joudutaan aina tasapainottelemaan epävarmuudessa, joka johtuu siitä, että ratkaisujen kaikkia vaikutuksia on mahdotonta selvittää tai arvioida etukäteen.
6. **Pirullisiin ongelmiin on aina olemassa useita ratkaisuvaihtoehtoja:** Pirullisiin ongelmiin on löydettävissä paljon toisistaan poikkeavia ratkaisuvaihtoehtoja. Jokaista vaihtoehtoa ei voida ongelman ratkaisua harkittaessa huomioida. Syinä ovat käytännölliset tekijät aina taloudellisista resursseista osaamisen puutteeseen.

Metaforat kompleksisuuden johtamisen apuna

Kompleksisuusajatteluun sisältyy lukuisia metaforia (vertauskuvia) (ks. esim. Mitleton-Kelly 2003). Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä niitä kaikkia, vaan valita pirullisen ongelman ja kompleksisuuden johtamisen kannalta parhaiten toimivat. Samalla kyseiset metaforat ovat suorassa yhteydessä edellä esitettyihin pirullisten ongelmien ominaisuuksiin (luku 2.1.). Artikkelissa jatkossa tarkasteltavia metaforia ovat; emergenssi, itseorganisoiduminen, alkuarvoherkkyys, yhteisevoluutio, elävä nykyhetki ja epälineaarisuus. Taulukossa 1 nämä metaforat ja luvun 2.1 pirullisten ongelmien piirteet on liitetty yhteen.

Taulukko 1. Pirullisten ongelmien piirteet ja niiden metaforat

Pirullisen ongelman kuvaus	Kompleksisuusmetafora
Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen auttaa ymmärtämään ongelman sisältöä	Emergenssi
Ratkaisut pirullisiin ongelmiin eivät ole lopullisia	Itseorganisoiduminen
Ratkaisut eivät ole oikeita tai väärinä	Alkuarvoherkkyys
Ratkaisut ovat aina ainutlaatuisia ja uudellaisia	Yhteisevoluutio
Jokaisen ongelman ratkaisu on ainutkertainen	Elävä nykyhetki
Pirullisiin ongelmiin on aina olemassa useita ratkaisuvaihtoehtoja	Epälineaarisuus

Emergentsillä tarkoitetaan tilannetta, jossa uusia ideoita, asioita ja toimintatapoja syntyy spontaanisti silloin, kun ihmiset ovat avoimessa vuorovaikutuksessa keskenään. Tätä vuorovaikutusta tapahtuu kaikissa organisaatioissa ja kaikissa tilanteissa. Spontaaniksi tilanne muodostuu silloin, kun ihmiset ryhtyvät ratkomaan vastaantulevia ongelmia ilman, että heidät on siihen tehtävään

määrätty (Stacey 2010; Kauffman 1995). Juuri tästä on kyse silloin, kun pirullisiin ongelmiin etsitään erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja vaikkapa kahvikupin ääressä yhteisellä kahvitauolla. Seuraavassa esimerkki avoimesta vuorovaikutuksesta muutostilanteessa:

”Organisaatiossa toteutetaan usean organisaation yhteen liittäminen. Tavoitteena on toteuttaa matalampi organisaatorakenne, jossa päätöksenteko saadaan nopeammaksi ja toiminta yhtenäisemmäksi. Muutosta pohjustetaan eri toimijoiden kanssa vuorovaikutteisesti riittävän ajoissa erilaisten valmistelevien toimenpiteiden avulla, kuten esimerkiksi tutustutaan lakiin ja säädöksiin, määritellään yhteistyökumppanit ja asetetaan tavoitteet. Kun uuden organisaation toiminta vihdoinkin käynnistyy, laaditaan sille toimintastrategia yhdessä henkilöstön kanssa. Tämä pohjautuu henkilöstön haluun olla ylpeitä omasta työstään ja työpaikastaan. Organisaatiomuutoksen onnistumisen avaimiksi nostetaan luottamuselimen rooli muutoksen suunnittelussa, tehokas johtoryhmätyöskentely sekä kehittämistyöhön sitoutuva henkilökunta. Haasteina ovat tiedottaminen sekä työntekijöiden laaja-alainen osallistaminen. Panos toteuttamiseen tulee lähinnä yksikköjen kautta, jolloin esimiehet ovat päävastuussa yksikkönsä osallistumisesta. Positiivisen leimansa tuo henkilöstön rooli ja sitoutuminen muutoksen toteuttamiseen. Kaikki ideat ja asiat, mitä hankkeen aikana yhdessä tehdään, säilytetään, ja ne jäävät konkreettiseksi hyödyksi ja osaamiseksi.”

Toinen pirullisten ongelmien ominaisuus on, että valitut ratkaisut eivät ole lopullisia. Komplexisuusajattelussa tätä ominaisuutta kuvataan *itseorganisoitumisen* metaforalla. Sillä viitataan tilanteeseen tai prosessiin, jossa prosessin alullepanijaa ei välttämättä pystytä tunnistamaan. Itseorganisoitumisen hyviä puolia on, että johtajan ei aina tarvitse olla itse aloitteentekijä silloin, kun ratkotaan pirullisia ongelmia. Hän voi luottaa siihen, että osaava henkilöstö löytää ratkaisuvaihtoehdot yhteistyön ja ammattitaitonsa varassa. Jotta positiivinen itseorganisoituminen olisi onnistunut, tarvitaan mahdollistavaa johtamistyyliä. Mahdollistava johtaminen antaa henkilöstölle signaalin siitä, että on sallittua ratkoa työyhteisön ongelmia itseorganisoituvasti. Työyhteisön kannalta huono, mutta aika usein koettu, itseorganisoitumisen esimerkki on juorun leviäminen ihmisten keskuudessa. Sen jälkeen, kun juoru on laskettu liikkeelle, ei itse aloittajan tarvitse juurikaan toimia sen leviämisen eteen. Mikäli aihe on kiinnostava ja ihmiset keskustelevat toistensa kanssa, juoru leviää kuin itsestään, haluttiin sitä tai ei.

Kolmas pirullisten ongelmien ominaisuus (luku 2.1.) on näkemys tehtyjen ratkaisujen luonteesta. Pirullisiin ongelmiin löydettyjä ratkaisuja ei koskaan voi tuomita oikeiksi tai vääriksi, koska ratkaisujen toimivuus arvioidaan aina yksilön näkemysten kautta. Tästä syystä tehdyt ratkaisut näyttävät joko hyviksi tai ei niin hyviksi riippuen siitä, kenen mielipidettä kysytään. Komplexisuusajattelussa tätä yksilön näkemykseen perustuvaa ajattelua kuvataan *alkuarvoherkkyyden* metaforan kautta (Gleick 1989). Ajatuksena on, että jokainen yksilöllinen mielipide voidaan nähdä alkuna pirullisen ongelman ratkaisulle. Koska ratkaisujen toimivuudesta ollaan monta mieltä, ei pirullisten ongelmien yhteydessä voida päästä tilanteeseen, jossa yksikantaan todet-

taisiin jonkin ratkaisun olevan oikea tai väärä. Tämä pätee myös yksilön mielipiteisiin ja ehdotuksiin. Etsittäessä ratkaisuja pirullisiin ongelmiin ei kenenkään mielipiteitä tai ratkaisuehdotuksia tule tuomita etukäteen vääriksi tai oikeiksi. Näin kompleksisuusajattelu ei anna etusijaa johtajan tai muun asemaltaan korkea-arvoisen henkilön ehdotuksille. Tärkeintä on mielipide tai ratkaisuehdotus, joka vaikuttaa sillä hetkellä parhaalta mahdolliselta.

Yhteisevoluution nimellä kulkeva metafora pyrkii selittämään, miksi pirullisten ongelmien ratkaisemiseen täytyy aina suhtautua siten kuin ongelmat olisivat ainutlaatuisia ja ennen kokemattomia. Tämä näkemys johtuu siitä, että pirulliset ongelmat ovat aina sidoksissa ympäristöönsä, joten myös niiden ratkaisemisessa on tuo ympäristö otettava huomioon. Käytännössä ongelma muokkaa ympäristöä ja ympäristö ongelmaa. Näin yksittäiset asiat vaikuttavat kokonaisuuteen ja vastaavasti kokonaisuus vaikuttaa yksittäiseen asiaan (Kauffman 1995; Lewin 1998) muovaten jokaisesta pirullisesta ongelmasta ainutlaatuisen. Yhteisevoluution metaforalla kuvataan sitä, että ongelmia ei kannata pyrkiä ratkaisemaan aina samalla tavalla. Lisäksi metafora opastaa johtajia ja muita organisaation jäseniä huomioimaan oman toimintansa seuraukset. Kaikella, mitä teet, on seurauksia, jotka vaikuttavat koko organisaation tai yhteisön toimintaan ja lopulta myös sinuun itseesi ja toimintaasi.

Pirullisen ongelman ratkaisut nähdään ainutkertaisina tapahtumina tai tapahtumaketjuina. Kompleksisuusajattelussa tätä ominaisuutta selitetään *elävän nykyhetken* metaforalla. Ainutkertaisuus tarkoittaa, että ongelman ratkaisu on sidoksissa ratkaisulla aikaansaatuun seuraukseen. Kun ratkaisu on toteutettu käytännössä, ei tilannetta voida enää palauttaa sellaiseksi kuin se oli ennen ratkaisun toteuttamista. Tämä johtuu siitä, että tehdyt ratkaisut muokkaavat ihmisten käsityksiä. Elävän nykyhetken vertaus viittaa myös siihen, että ihmiset suhtautuvat tulevaan aina menneisyyden luomien kokemusten ja tulevaisuuden odotusten valossa (Stacey 2003; Stacey, Griffin & Shawn 2000.) Tämä tarkoittaa johtamisen kannalta, että henkilöstö odottaa johtajan noudattavan aikaisemmin omaksumiaan toimintatapoja myös tulevaisuudessa. Jos johtajalla on maine, että hän kohtelee alaisiaan tasa-arvoisesti, odotetaan hänen toimivan näin myös tulevaisuudessa. Samoin johtaja, joka on toiminut epätasa-arvoisesti, ei henkilöstön silmissä tule muuttamaan käyttäytymistään, vaikka häntä siihen olisi kehoitettu.

Epälineaarisuuden metafora korostaa pirullisen ongelmien vivahteikkautta ja laajuutta sekä niihin löydettyjen ratkaisuvaihtoehtojen moninaisuutta. Tilanne on jopa sellainen, että kaikkia löydettyjä vaihtoehtoja ei voida ratkaisusta päätettäessä ottaa huomioon. Tästä syystä kompleksisuusajattelussa korostetaan, että ratkaisuja etsittäessä ei kannata soveltaa liian suoraviivaisia (lineaarisia) menetelmiä, vaan menetelmiä, jotka tarkastelevat ongelmaa ja sen sisältöä mahdollisimman epälineaarisesti pyrkimällä ymmärtämään ongelman eri vivahteet ja sävyt sekä niihin liittyvät ratkaisuvaihtoehdot. (Ks. esim. Mitleton-Kelly 2003.)

Kompleksisuuden johtamisen periaatteet

Pirullisten ongelmien käsitteistö ja kompleksisuusajattelu haastavat hierarkiaan, komentamiseen ja auktoriteetteihin perustuvaa johtamiskäsitystä. Kompleksisessa ympäristössä kaikkietävä ja kaikki asiat hallitseva johtamismalli ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä johtuu siitä, että organisaatiot ja niiden ympäristöt ovat jatkuvassa muutoksessa (vrt. Kauffman 1995). Kompleksisuusajattelun perusteella on kyetty osoittamaan, että johtajien mahdollisuudet hallita organisaatioiden pirullisia ongelmia on vaikeampaa kuin on osattu odottaakaan. Tarvitaan kompleksisuusajattelun tarjoamia suuntaviivoja, jotka antavat johtajille uskoa siihen, että pirullisista ongelmista on mahdollista selviytyä. Nämä metafora-ajattelua hyödyntävät suuntaviivat pitävät sisällään seitsemän erilaista ehdotusta, joiden arvellaan helpottavan johtajan työtä (Vartiainen ym. 2013: 88).

Ehdotukset ovat:

- Älä kesytä pirullisia ongelmia,
- Älä pyydystä perhosta, se tukahduttaa luovuuden,
- Vältä liiallista täydellisyyden tavoittelua,
- Älä oleta tuntevasi ongelmia historian perusteella,
- Älä oleta olevasi aina oikeassa,
- Älä eristäydy omasta työyhteisöstäsi,
- Älä unohda organisaatiosi arkista työtä.

Usein johtajan on vaikea hyväksyä, että hänen johtamassaan organisaatiossa ilmenee pirullisia ongelmia. *Tästä syystä organisaation johto saattaa pyrkiä kesyttämään tai jopa kieltämään kohtaamansa vaikeat ongelmat.* Yleisin kesyttämisen syy on, että ongelmia ei tunnusteta eikä tunnusteta pirullisiksi. Tästä johtuen niitä käsitellään liian yksioikoisesti ja kuvitellaan, että ne voidaan ratkaista joko unohtamalla tai nopealla päätöksenteolla, joka ei perustu ongelman ymmärtämiseen ja analyysiin. (ks. Conklin 2005.) Kompleksisuuden tutkimusperinne osoittaa, että kieltämisen sijasta pirulliset ongelmat kannattaa hyväksyä osaksi jokaisen modernin organisaation toimintaa, jolloin kompleksisuudesta tulee voimavara, ei rasite.

Esimerkiksi organisaation henkilöstösuhteita koettelevat tilanteet ovat usein erittäin hankalia. Ne voivat liittyä johdon tai henkilöstön epäasialliseen käytökseen, työyhteisöstä eristämiseen tai suoranaiseen kiusaamiseen. Ohessa erään organisaation henkilöstösuhteita kuvaava esimerkki:

”Vastaan tullessaan esimies kääntää katseensa pois minusta, hän ei ole näkevinään minua, olen kuin ilmaa. Ei esimies ole puhunutkaan minulle ainakaan puoleen vuoteen, saatiikka sanonut ’huomenta’. Ennen kuin hän lopetti puhumisen, sain kyllä kuulla kunniani. Jokaiseen tekemiseeni hän puuttui ja kasasi minulle ylimääräisiä töitä.”

Mikäli työyhteisöä runtelevat ongelmat kielletään, niitä väheksytään tai niistä pyritään selviytymään pelkästään sääntökeskeisesti, päädytään näennäisiin ja hätiköityihin ratkaisuihin. Näennäiset ratkaisut eivät kestä organisaation arkea, mistä seuraa, että jonkin ajan kuluttua ongelma pulpahtaa esiin entistä suurempana ja hankalampana.

Kompleksisuusajattelussa perhosen siiveniskut ymmärretään metaforiksi innovaatioista, teoista ja ajatuksista, jotka auttavat kehittämään organisaatiota. Siksi johtajien tulisi välttää *perhosten pyydystämistä, sillä se tukahduttaa luovuuden*. Tavoitteena on, että johtajat omalla toiminnallaan antaisivat mahdollisuuden näiden metaforisten perhosten lentelyille. Vaikka perhosefekti (ks. Gleick 1989) on jo paljon käytetty vertauskuva, on se kaikesta huolimatta äärimmäisen toimiva silloin, kun halutaan korostaa organisaation tai yhteiskunnan käyttäytymisen ennustamattomuutta. Siinä, missä perhosen siiveniskun yhtäällä kuvataan aikaansaavan pyörremyrskyn toisaalla, voi yksi työntekijä tai yksi uusi innovatiivinen toimintatapa saada organisaatioissa aikaan muutoksen, jolla on kauaskantoiset seuraukset organisaatiolle tai koko toimintakentälle. Samaan tapaan kuin on turhaa pyrkiä hallitsemaan muutosta estämällä perhosten lentäminen, on yhtä lailla turhaa pyrkiä estämään muutoksia organisaatioissa.

Organisaatioiden näkökulmasta on rauhoittavaa, että kompleksisuusajattelussa muutos on luontainen tila tai jopa elinehto (vrt. Mitleton-Kelly 2003). Näin ollen on mahdollista ajatella, että monista pirullisista ongelmista voi selvitä hyväksymällä muutostarpeet ja toteuttamalla muutos mahdollisimman avoimesti. Mikäli taas toimitaan niin, että pyritään estämään muutos kaikin mahdollisin tavoin, ollaan tilanteessa, jossa organisaation on hankala kehittyä positiiviseen suuntaan.

Vältä liiallista täydellisyyden tavoittelua. Täydellisyyden sijaan kompleksisuusajattelu kannustaa pyrkimään parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Pyrkinessään parhaaseen mahdolliseen organisaatiolle avautuu lukuisia kehityspolkuja, joista yksikään ei ole täydellinen, mutta riittävän hyvä. Tällöin liikutaan kaaoksen reunalla, jossa on valittavana monia erilaisia tulevaisuuden polkuja ja mahdollisuuksia (Kingdom 2003). Näkymä on tuolloin myönteisen avartava.

Ohje on tärkeä siksi, että maailmassa täydellisyys ei ole mahdollista eikä edes tavoiteltavaa. Ei ole olemassa täydellistä organisaatiota, täydellistä henkilöstöä, saati täydellistä ratkaisua organisaatioiden pirullisiin ongelmiin. Usein organisaatiokulttuuri ja johtamisopit kuitenkin korostavat toimintaa, joka ei salli epäonnistumista tai tyytymistä kohtuullisen hyviin ratkaisuihin. Päinvastoin ihannoidaan menetelmiä ja malleja, joita käyttämällä tavoitteena on päästä lähelle täydellisiä päätöksiä ja täydellistä toimintaa. Kompleksisuusajattelu kuitenkin tuo esiin, että täydellisyyden liiallinen ihannoiti ehkäisee luovuutta ja haittaa siten organisaation kehittämistä.

Älä oleta tuntevasi ongelmia historian perusteella. Ongelmanratkaisuun ei tulisi koskaan suhtautua rutiininomaisesti. Voi olla, että aikaisempaa muistuttava ongelma sisältää runsaasti asioita ja tekijöitä, joiden ratkaisemiseen ei päästä vanhalla kaavalla (Rittel & Webber 1973). Siksi kompleksisuusajattelun mukaan johtajan tulee jatkuvasti havainnoida toimintaympäristöä ja siinä tapahtuvia muutoksia. Hänen ei kuitenkaan kannata toimia kuten esimerkkinä johtaja näyttää toimivan.

”Työyhteisön johtajalla on tapana tehdä päätös ennen kuin työntekijä ehtii edes selostaa asiansa loppuun. Hänestä se antaa dynaamisen ja jämäkän kuvan; sitä paitsi hän on nopea tekemään päätöksiä. Hän usein ehtii jo tiedottaa päätöksestään paitsi alkuperäiselle kysyjälle myös koko muutaman kymmenen hengen työyhteisölle ennen kuin tajuaa, mitä toiminnallaan saa aikaan.”

Organisaatioissa kohdataan ongelmia, jotka tuntuvat tutuilta ja ennen koetuilta. Tällöin johdolle ja asiantuntijoille tulee helposti houkutus selvittää ongelmasta samoilla toimintatavoilla kuin aikaisemmin. Pirullisten ongelmien kohdalla tällainen menettely ei kuitenkaan toimi, sillä samankaltaiselta näyttävä tilanne saattaa olla ytimeltään täysin erilainen kuin aikaisemmin koettu. Voi olla esimerkiksi niin, että organisaation henkilöstössä tai yhteistyökumppaneissa on tapahtunut muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet ongelman muotoutumiseen ja muuttaneet sen sisältöä (vrt. Marion 1999). Kun ongelman syyt ja seuraukset muuttuvat, ei tilannetta pystytä korjaamaan aikaisemmin hyväksi koetuilla menetelmillä.

Älä oleta olevasi aina oikeassa. Kun johtajat hyväksyvät, että he voivat olla väärässä, he hyväksyvät samalla mahdollisuuden yhteistyöhön. Tällöin mielensä muuttaminen ei ole uhka ammatti-identiteetille, vaan luonnollinen toimintamalli.

Yleisesti hyväksytty asenne on, että johtajan ammatti-identiteetti vaatii häntä olemaan aina oikeassa. Vastaavasti sen myöntäminen, että on väärässä, on johtajalle usein hyvin vaikeaa. Syynä tähän on se, että organisaatiokulttuurissa ylläpidetään käsitystä, jonka mukaan väärässä tai vähemmän oikeassa oleminen on yhtä kuin virheellistä toimintaa. Lisäksi ajatellaan, että virheiden syntyminen johtuu johtajan huonosta ammattitaidosta tai liian vähäisestä valmistautumisesta kulloinkin esillä olevan asian käsittelyyn. Kompleksisuusajattelussa asiaa ei tulkita näin. Päinvastoin ajatellaan, että virheelliset tulokset tai toimintatavat johtuvat pirullisten ongelmien luonteesta ja organisaation toimintaympäristön luontaisesta kompleksisuudesta. Kompleksisuusajattelussa korostetaan, että toimiessaan alati muuttuvassa ympäristössä ei voida olettaa tai edes toivoa, että johtajat olisivat erehtymättömiä. Kompleksisuusajattelussa tulkitaankin, että johtajat, jotka muuttavat mielensä perusteltuihin syihin nojautuen, omaavat usein korkean ammattitaidon ja pystyvät mukautumaan organisaationsa toimintakulttuurin tai toimintaympäristön muutoksiin.

Älä eristäydy omasta työyhteisöstäsi. Lukitut ovet eivät sovi pirullisten ongelmien maailmaan. Päinvastoin johtajan tulisi pyrkiä mahdollisimman avoimeen yhteistyöhön. Avoimuus auttaa lisäämään päätösten hyväksyttävyyttä ja johtajaa saamaan arvokasta tietoa toimintansa tueksi.

Pohjimmiltaan suomalainen yhteiskunta arvostaa autoritaarista johtamismallia ja sen eri ilmenemismuotoja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että johtaminen yhdistetään yhteen henkilöön tai pieneen joukkoon korkeantason asiantuntijoita tai päätöksentekijöitä. Oletuksena on, että kyseinen henkilö tai ryhmittyminen on kykenevä tekemään päätöksiä itsenäisesti ottamatta organisaation muita jäseniä mukaan päätöksentekoon.

Kompleksisuusajattelussa korostetaan, että autoritaarinen johtaminen on harvoin hyvä tapa ratkaista pirullisia ongelmia. Ensiksi johdon yksinään tekemiä päätöksiä voi olla vaikea viedä eteenpäin, koska niillä ei ole koko organisaation tukea. Toiseksi autoritaarisesti tehty päätös ei välttämättä ole paras mahdollinen, koska sitä tehtäessä ei ole käytetty organisaatiossa piilevää tietoa. Kolmanneksi autoritaarinen johtamistapa sulkee ainakin osaksi pois kompleksisuusajattelun keskeisen piirteen, joka liittyy yhteistyön korostamiseen (vrt. Lewin 1998). Näkemys on, että pirullisista ongelmista selviäminen onnistuu parhaiten johtajilta, jotka kykenevät rakentamaan ja ylittämään heikkojakin siltoja eri tahojen välillä. Tällä tarkoitetaan, että ongelmien ratkaisemisessa ei riitä yhteistyö oman organisaation sisällä, vaan lisäksi tarvitaan yhteistyötä eri organisaatioiden ja eri ammattialojen välillä.

Kun organisaation johto välttää lukkiutumista oman arvovaltansa taakse, se samalla antaa toiminnalleen paremmat onnistumisen mahdollisuudet. Organisaation henkilöstön osallistaminen ja kaiken saatavilla olevan ammattitaidon valjastaminen osaksi pirullisten ongelmien ratkaisemisesta lisää päätösten oikeutusta ja hyväksyttävyyttä sekä henkilöstön motivaatiota. Samalla organisaation johtajasta tulee eräänlainen fasilitaattori, joka ohjaa, helpottaa ja edistää organisaationsa toimintaa eikä ole yksinvaltiainen, vaan mahdollistaja. Kyseessä on tasapelitilanne, jossa kukaan organisaation jäsenistä tai yhteistyökumppaneista ei ole häviöjä, eikä johto menetä arvovaltaansa. Päinvastoin luovuttamalla osan vallastaan organisaation henkilöstölle johtaja saa todellisuudessa lisää valtaa, joka näyttäytyy toimintojen ja päätösten korkeana hyväksyttävyytenä ja sen myötä muuttuneena organisaatiokulttuurina. Tällaista johdon tapaa toimia kuvaa osuvasti seuraava esimerkki.

”Organisaation taloudellinen tilanne on yllätys valitulle uudelle johtajalle. Tilanne on heikko ja toiminta tapahtuu ainoastaan velkarahan turvin. Organisaatio on lähes konkurssikypsä ja tilanne näyttää aluksi mahdottomalta suurien velkojen vuoksi. Määrätietoisella, mukaansa tempaavalla ja aktiivisella johtamisella johtaja onnistuu osallistamaan henkilökunnan, joka sitoutuu lomautusvaroituksista huolimatta työpaikan säilyttämistalkoisiin ja tukee toisiaan vaikean tilanteen edessä. He suosivat jopa luopumaan lomarahostaan organisaation toiminnan jatkumiseksi, eikä työyhteisöihin muodostu minkäänlaisia kuppikuntia tai takanapäin puhumisia. Organisaatiossa vallitsee yhteen hiileen puhaltamisen meininki ja organisaation talous lähtee hitaaseen, mutta varmaan nousuun.”

Älä unohda organisaatiosi arkista työtä. Jotta kompleksisista ongelmista selvittäisiin, täytyy johtajien ottaa huomioon organisaatio ja sen arki kokonaisuutena. Tuo organisaatioiden arki täytty monenlaisista tehtävistä ja toimista. Nämä toiminnot eivät sisällä vain virallisia tehtäviä, kuten sovittuja tapaamisia ja kokouksia, vaan myös epävirallisia toimintoja, kuten käytävillä ja kahvihuoneissa käytyjä keskusteluja.

Toimittaessa pirullisten ongelmien alueella ei johtajilla ole mahdollisuutta osallistua vain organisaation viralliseen toimintaan. Ei ole mahdollista kuvitella, että vain viralliset toiminnat kehittä-

tävät organisaatiota. Itse asiassa epävirallinen toiminta voi muokata organisaation käyttäytymistä enemmän kuin virallinen toiminta. Esimerkiksi kahvitauolla käydyt keskustelut voivat tuottaa ideoita, jotka ovat olleet tavanomaista innovatiivisempia, ja jotka ovat muuttaneet merkittävällä tavalla organisaation toimintaa.

Päätelmät

Tämän artikkelin tarkoituksena oli analysoida organisaatioiden johtamista kompleksisuuden ja pirullisten ongelmien näkökulmasta. Tavoitteena oli pohtia ja vastata kysymykseen, mitä on kompleksisuuden johtaminen ja miten sen avulla voidaan selviytyä organisaatioiden pirullisista ongelmista.

Kompleksisuuden johtaminen haastaa suomalaisessa yhteiskunnassa arvostetun hierarkiaan perustuvan johtamiskäsityksen, jossa johtaja on aina oikeassa. Perusajatuksena kompleksisuuden johtamisessa on, että täydellisyys ei ole mahdollista eikä edes tavoiteltavaa. Täydellisiä ratkaisuja ei voida saavuttaa, koska toimintaympäristö, jossa jokainen moderni organisaatio toimii, on jatkuvassa liikkeessä, muutoksessa. Sen sijaan on tarkoituksenmukaista pyrkiä parhaisiin mahdollisiin lopputuloksiin.

Kompleksisuuden johtaminen on parhaiden mahdollisten ratkaisujen etsimistä yhteistyössä eri organisaatioiden, ammattialojen, henkilöstöryhmien ja yksilöiden kesken. Samalla se on luovimista monimutkaisessa toimintakentässä, jossa mielensä muuttaminen ei ole uhka ammatti-identiteetille, vaan viisautta. Johtaja ei yksin välttämättä kykene päättämään, mikä olisi paras mahdollinen ratkaisu ongelmaan, mutta hän voi omalla vuorovaikutteisella toiminnallaan mahdollistaa sen löytämisen.

Pirulliset ongelmat ovat osa kompleksista toimintakenttää. Ne näyttävät vaativan osakseen kompleksisuuden johtamista. Ongelmien rutiininomainen ja pintapuolinen ratkaisuyritys voi johtaa näennäisiin ratkaisuihin, jotka voivat jopa pahentaa ongelmaa. Näennäiset ratkaisut kestävät huonosti organisaation arjessa. Koska johtajien on usein vaikea hallita organisaatioiden odottamattomia pirullisia ongelmia, he voivat tutustuessaan kompleksisuusajatteluun ja pirullisten ongelmien tematiikkaan toimia menestyksekkäämmin muuttuvassa, elinvoimaisessa toimintaympäristössä. Erityisen tärkeää tämä voi olla sosiaali- ja terveysalalla, missä kokonaisvaltaiset ja ammattialat ylittävät ratkaisut voivat olla avain kehitykseen.

Lähteet

- Gleick, J. (1989). *Kaaos*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Grint, K. (2005). Problems, Problems, Problems. The Social Construction of Leadership. *Human relations* 58: 11, 1467–1493.
- Conklin, J. (2005). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: Wiley.

- Jalonen, H. (2006). Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. *Politiikka* 48 (2), 115–216.
- Kauffman, S. A. (1995). *At Home in the Universe. The Search for the Laws of Self- Organization and Complexity*. Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Lewin, K. (1998). Group Decision and Social Change. Teoksessa M. Gold (Toim.). *The Complete Social Scientist: A Kurt Lewin Reader*. 265–284.
- Marion, R. (1999). *The Edge of Organization: Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems*. Lontoo: Sage Publications.
- Mitleton-Kelly, E. (2003). Ten Principles of Complexity & Enabling Infrastructures. Teoksessa E. Mitleton-Kelly (Toim.). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organization. The Application of Complexity Theory to Organisations*. Lontoo: Elsevier. 23–50.
- Richardson, K. A. (2008). Managing Complex Organizations. Complexity Thinking and the Science and Art of Management. *Emergence: Complexity & Organization (ECO)* 10: 2, 13–26.
- Richardson, K.A. & Cilliers, P. (2001). Special Editors' Introduction: What Is Complexity Science? A view from different direction. *Emergence* 3: 1, 5–23.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 2, 155–169.
- Stacey, R. D., Griffin D. & Shaw P. (2000). *Complexity and Management: Fad or Radical Challenge to Systems Thinking*. Washington D.C: Routledge.
- Stacey, R. D. (2003). *Strategic Management and Organizational Dynamics. The Challenge of Complexity*. Harlow: Prentice-Hall.
- Stacey, R. D. (2010). *Complexity and Organizational Reality: Uncertainty and the Need to Rethink Management after the Collapse of Investment Capitalism*. 2. painos. Lontoo: Routledge.
- Vartiainen, P., Ollila, S., Raisio, H. & Lindell J. (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Helsinki: Gaudeamus.