

Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit hallinnan välineinä

Aarni Hirvelä

Sisällys

ESIPUHE	3
KIRJOITTAJALTA	4
1 JOHDANTO	5
2 MODERNIT HALLINNAN NÄKÖKULMAT	6
2.1 Hallinnan käsite ja julkisen hallinnon kehitys	7
2.2 Uuden julkisen johtamisen kausi	9
2.3 Uusi julkinen hallinta	11
2.3.1 Hyvä hallinta (Good Governance)	14
2.3.2 Yhteistoiminnallinen hallinta (Collaborative Governance)	17
2.3.3 Hallinnan lähtökohtana kompleksisuusajattelu	20
2.4 Yhteenveto	24
3 HYVINVOINTITALOUDELLISTEN OHJAUSMALLIEN ANALYYSI	25
3.1 Analyysin aineisto	26
3.2 Ohjausmallit	26
3.2.1 Skotlanti	26
3.2.2 Wales	28
3.2.3 Uusi-Seelanti	29
3.2.4 Yhteenveto	30
3.3 Ohjausmalli ja hyvä hallinta	31
3.4 Ohjausmalli ja yhteistoiminnallinen hallinta	33
3.5 Kompleksisuusajattelu	35
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	37
LÄHTEET	39

Hyvinvointitalous ja erilaiset hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit ovat vallanneet viime vuosina alaa yhteiskunnissa eri puolilla maailmaa. Suomessa SOSTE ja sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat jo lähes vuosikymmenen ajan edistäneet hyvinvointitalousajattelua ja luoneet käytäntöjä sen ympärille. Myös valtionhallinnossa hyvinvointitalousajattelu on saanut jalansijaa ja erityisesti Suomen vuoden 2019 syksyn EU-puheenjohtajakauden siivittämänä hyvinvointitaloudellista politiikan ohjausta ja hallintaa on tietoisesti lähdetty rakentamaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla.

Juuri nyt onkin Suomessa hyvä hetki pysähtyä pohtimaan sitä, mistä hyvinvointitalouden ohjausmalleissa on oikeastaan kyse ja millaisiksi niitä tulisi kehittää jatkossa niin, että ne palvelevat eri puolilla yhteiskuntaa niille usein asetettua päämäärää, kaikkien ihmisten hyvinvointia. Vuonna 2021 käynnistyneessä VN TEAS hankkeessa Demos Helsinki, SOSTE ja THL tarkastelevat tätä kysymystä laajasti ja erityisesti sosiaaliturvareformin näkökulmasta. Tässä yhteydessä katsotaan myös maailmalle, josta esimerkkejä hyvinvointitalouden ohjausmalleista on löydettävissä.

Käsissäsi oleva Aarni Hirvelän kirjoittama raportti osallistuu tähän tarkasteluun. Korkeakouluharjoittelun yhteydessä tuotettu raportti tarkastelee kolmen keskeisen hyvinvointitaloudellista hallintaa hyödyntäneen ja kehittäneen hallintoalueen tai valtion, Skotlannin, Walesin ja Uuden-Seelannin esimerkkejä viimeaikaisen hallinnan ja hallinnon tutkimuskirjallisuuden valossa. Hyödyntämällä tätä kirjallisuutta eri ohjausmallien jäsentämisessä niistä saadaan parempi ote ja niiden keskeiset sisällöt ja rakenteelliset elementit hahmottuvat selkeinä. Miten hyvän hallinnon tai yhteis-toiminnallisen hallinnan määritelmät ja käytännöt näkyvät hyvinvointitaloudellisissa ohjausmalleissa? Mikä on kompleksisuuden rooli ohjausmallien muotoutumisessa? Muun muassa näihin kysymyksiin raportissa etsitään vastauksia.

Raportti on hyödyllistä luettavaa kaikille niille, jotka ovat kiinnostuneita hyvinvointitaloudesta ja hyvinvointitaloudellisista ohjausmalleista, mutta jotka eivät ole syvällisesti perehtyneitä hallinnan tutkimuksen ja teorioiden uusimpiin virtauksiin. Ylipäätään raportti selkeyttää hyvinvointitalouden ohjausmallin määritelmää ja tuo esiin niitä ulottuvuuksia, joita tällaista mallia kehitettäessä (julkisessa hallinnossa tai laajemmin) on syytä huomioida.

Helsingissä 15.9.2021

Jussi Ahokas

Pääekonomisti

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Tämän raportin laatiminen on ollut minulle erinomainen harjoitus myöhempiä akateemisia töitä ja tehtäviä silmällä pitäen. Työn motiivina on ollut tuottaa tietoa SOSTEn, Demos Helsingin ja THL:n hankkeen tueksi. Kirjoitusprosessin tärkeimmät opit olivat ehdottomasti oman työn jäsentäminen, työnteon rytmittäminen sekä havainnot itsestäni kirjoittajana ja oppijana. Kiitokset SOSTella menevät Jussi Ahokkaalle ja Päivi Rouvinen-Wileniukselle, jotka kannustivat työn tekemisessä sekä antoivat arvokkaita neuvoja. Kiitoksen ansaitsevat myös Tampereen yliopiston valtio-opin professori Tapio Raunio ja hallintotieteiden professori Jari Stenvall, joilta sain arvokkaita kommentteja työstäni sen eri vaiheissa.

Tampereella 15.9.2021

Aarni Hirvelä

1 Johdanto

Suomessa sosiaali- ja terveysjärjestöt sekä niiden kattojärjestö SOSTE ovat viime vuosien aikana pitäneet yllä keskustelua hyvinvointitaloudesta. Hyvinvointitalousajattelussa hyvinvointi asetetaan keskiöön – toiminnan päämääräksi – ja talous nähdään lähinnä välineenä hyvinvoinnin tavoittelussa (Ahokas 2021). Kun materiaaliset resurssit asettavat kasvutalousajattelulle todelliset rajat nyt ja tulevaisuudessa, tulisi talouden käsitettä tarkastella muutenkin moninaisemmin. Keskustelu hyvinvointitaloudesta on kiinteä osa tätä prosessia. SOSTE on yhdessä Demos Helsingin sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa toteuttamassa tammikuussa 2021 alkunutta selvityshanketta (Valtioneuvosto 2021), jonka yhtenä tarkoituksena on kartoittaa eri maiden hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja sekä niihin liittyviä kokemuksia ja prosesseja. Hankkeen tavoitteena on tutkia jo olemassa olevia hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja sekä niiden taustoja, tuottaa tietoa hyvinvointia lisäävän toiminnan mittaamisesta sekä pyrkiä sovittamaan näitä suomalaisen sosiaalipolitiikan tarpeisiin. Tällaiset pohdinnat valottavat käsityksiä siitä, mitä hyvinvointitalous voisi käytännössä tarkoittaa.

Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit ovat uudenlainen tapa lähestyä hyvinvointia yhteiskunnassa sekä laajemmin kehittää yhteiskuntaa haluttuun suuntaan. Ajatuksena on siirtää hyvinvointi yhteiskunnallisen kehityksen keskiöön ja tuottaa sitä kautta sellaista politiikka, joka edistää parhaiten hyvinvoinnin laaja-alaista kasvua. Poliittikkaa tulisikin tarkastella sen tuottamien tulosten perusteella. Saavutettuja tuloksia ja niiden taustalla piileviä prosesseja pitäisi myös pystyä analysoimaan kriittisesti. Hyvinvointitaloudellisissa ohjausmalleissa on osaltaan kyse myös poliittisen kulttuurin muutoksesta, kun useat eri toimijat vaikuttavat poliittisiin prosesseihin ja politiikan sisältöihin.

On mielenkiintoista pohtia, missä määrin tällaiset ohjausmallit ilmentävät uudenlaisia tapoja lähestyä hallinnan käsitettä ja hallinnan käytäntöjä. Kuten tässä raportissa käy myöhemmin ilmi, hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit edustavat monella tapaa uudenlaisia poliittisia prosesseja, jotka ovat läsnä niin hyvää hallintaa, yhteistoiminnallista hallintaa kuin kompleksisuusajattelua käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa. On myös tarpeellista korostaa, että ohjausmalleja ja hallinnan teorioita käsitellään tässä raportissa nimenomaan julkisen hallinnon perspektiivistä, sillä samaa käsitteistöä käytetään myös muunlaisen – esimerkiksi organisaatioiden – hallinnan kuvaamiseen.

Tämän raportin tarkoituksena on luoda katsaus hallintotieteellisiin teorioihin sekä niiden avulla analysoida hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja. Raportissa käydään ensiksi läpi hallinnan käsitteistöä yleisesti, jonka jälkeen kuvataan kehitystä uudesta julkisjohtamisesta kohti uudempia hallinnan käsitteitä ja käytäntöjä. Tarkemmin raportissa perehdytään hyvän hallinnan, yhteistoiminnallisen hallinnan ja kompleksisuusajattelun teorioihin, jotka ovat sekä yleisen keskustelun kannalta relevantteja että hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien kannalta oleellisia. Näiden teorioiden valossa tarkastellaan ohjausmallien taustalla vaikuttaneita prosesseja sekä pyritään selvittämään, missä määrin hyvän hallinnan, yhteistoiminnallisen hallinnan ja kompleksisuusajattelun teorit kuvastavat kyseisiä ohjausmalleja. Empiirisen tarkastelun kohteina ovat Skotlannin, Walesin ja Uuden-Seelannin ohjausmallit, joiden prosesseja on kuvattu riittävän kattavasti niistä vastaavien hallitusten sekä ulkopuolisten tutkijoiden toimesta.

2 Modernit hallinnan näkökulmat

Vuonna 2011 SOSTE lanseerasi hyvinvointitalous-käsitteen (Ahokas 2021). Tällöin käsitteen oli tarkoitus toimia välineenä, jolla voitaisiin haastaa eri toimijoita keskusteluun sosiaali- ja terveyspolitiikan ja hyvinvointivaltion tulevaisuudesta sekä hyvinvoinnin ja talouden suhteesta (Särkelä 2021). Lisäksi termin tarkoituksena oli nostaa kaikkien ihmisten hyvinvointi yhteiskuntapolitiikan keskiöön (Ahokas 2021). Käsitteenä hyvinvointitalouden tehtävä oli tuolloin nimenomaan haastaa sellaisia näkemyksiä, joissa talouskasvu sekä julkisen talouden tasapaino nähdään itsearvoisesti hyvänä sekä riittävänä mittarina yhteiskunnan kehitykselle. SOSTEssa lähdettiin määrittelemään uutta käsitettä Hyvinvointitalous-tiimin voimin. Särkelä (2021) muistelee, että usko muutokseen käsitteellisen uudelleenmäärittelyä kautta oli vankka, joskin hyvinvointitalous-käsite sai osakseen myös kriittistä suhtautumista.

Alussa hyvinvointitalouden näkökulmasta olennaista oli termin määrittely. *Hyvinvointitalous*-julkaisussa keskeisenä päämääränä nähtiin talouden valjastaminen ihmisten hyvän elämän, hyvinvoinnin ja hyvinvoinnin oikeudenmukaisen jakautumisen tarpeisiin (Särkelä 2021). Talouden tulisi siis toimia hyvinvoinnin välineellisenä ajurina, mutta taloudellisen toiminnan itsessään ei annettaisi määrittää yhteiskuntaa. SOSTEn *Hyvinvointitaloudessa eteenpäin* -julkaisussa hyvinvointitalous määriteltiin seuraavasti:

”Hyvinvointitalous on yhteiskunnan alue, jossa toimitaan hyvinvoinnin lisäämisen ja hyvän elämän edellytysten vahvistamisen lähtökohdista. Hyvinvointitalouden päämäärä on yhdessä tehty hyvä elämä kaikille.” (Ahokas 2021.)

Ennen kaikkea hyvinvointi tulee ymmärtää laaja-alaisesti. Ihmisten ja yhteiskunnan hyvinvointia ei voi mitata esimerkiksi pelkästään terveyden kautta, vaan hyvinvoinnin tulee ulottua yhteiskunnan kaikille osa-alueille. Tällaisessa hyvinvoinnin kokonaisvaltaisessa tarkastelussa muuttujia on paljon, mikä tekee myös hyvinvointitalouden ohjausmallin määrittelystä ja toteutuksesta sekä mielenkiintoista että monimutkaista. Hyvinvointiin liittyvässä keskustelussa onkin olennaista käsitteiden määrittely. Jos hyvinvoinnista puhutaan yleisellä tasolla ilman kollektiivista määrittelyä ja yhteistä kieltä, niin kukin voi yksilötasolla ymmärtää sen haluamallaan tavalla. Kokemus ja näkemys hyvinvoinnista onkin usein monella tapaa subjektiivinen. Käsitteiden määrittelyä kautta hyvinvointitalous ei enää myöskään näyttäyty yhtä abstraktina kokonaisuutena, mikä on keskeistä myös hyvinvointitaloudellista ohjausmallia rakennettaessa.

Näillä kieltä ja käsitteistöä koskevilla kysymyksillä on merkitystä myös silloin kun päätetään, miten juuri esimerkiksi hyvinvointia halutaan mitata. Valitut indikaattorit vaikuttavat olennaisesti kehitykseen, johon ohjausmallin avulla pyritään ja joka todellisuudessa saavutetaan. Päätöksillä siitä, mitä mitataan ja mitä jätetään mittaamatta, on vaikutusta yhteiskunnan rakenteisiin. Jos yhteiskunnassa esimerkiksi ollaan kiinnostuneita vain tietyistä talouden tunnusluvuista tai yksilön subjektiivisesti kokemasta terveydestä, monet muut tärkeät yhteiskunnan osa-alueet voivat jäädä ilman kaipaamaansa huomiota. Indikaattoreita tarvitaan ikään kuin esittämään omaa kritiikkiään yhteiskunnasta. Päätökset tulevaisuuden suuntaviivoista ja politiikasta on perustettava mitattaviin tuloksiin, jota ilman konkreettisten kehityskohteiden löytyminen voisi olla haastavaa.

Keskeistä on hahmottaa, että yhteiskunnat muuttuvat – muun muassa – paradigmojen ja yleisten ajatusmallien muutosten kautta. Ihmisten omaksuessa uudenlaisia yhteiskunnallisia tavoitteita, he voivat myös pyrkiä muuttamaan toimintatapojaan. Ohjausmallista itsessään voi tulla siis yhteiskuntaa määrittävä tekijä sen sijaan, että se jäisi pelkistetysti vain tuottamaan havaintoja todellisuudesta. Ohjausmallista voi parhaimmillaan tulla itseään toteuttava ennustus, joka vie kohti toivottua kehitystä. Näin ollen ohjausmalliin sisältyvän yhteiskuntaa määrittävän kriteeristön valinnassa on kyse myös vallasta ja rakenteista. Demokratian toteutumisen kannalta on tällaista tutkia sitä, kuka käyttää valtaa näissä prosesseissa. Perinteiset tunnusluvut ja käsitteet pitävät yllä perinteisiä rakenteita.

Demokratian toteutumisen näkökulmasta kysymys hyvinvointitaloudellisesta ohjausmallista on siinä mielessä ongelmallinen, että se saattaa johtaa päätöksiin ja toimenpiteisiin, jotka eivät välttämättä miellytä kaikkia. Tärkein kysymys esimerkiksi ohjausmallin mittariston valinnassa lienee, kenen tai minkä tahon arvoihin nojaututaan ja millaisten arvojen perusteella hyvinvointia koskevat päätökset tehdään (Pekurinen 2014). Tällaisissa pohdinnoissa voidaan toki tukeutua eri alojen asiantuntijoiden näkemyksiin. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua tilanne, jossa asiantuntijoiden näkemykset ovat ristiriidassa joko keskenään tai yleisen mielipiteen kanssa. Toisaalta taas esimerkiksi ympäristökysymyksissä yleinen mielipide voi olla ristiriidassa ympäristön hyvinvoinnin kanssa, jos koetun hyvinvoinnin aikaansaaminen kuluttaa ympäristöä kohtuuttoman paljon. Jos hyvinvoinnin kannalta olennaiset arvot kuitenkin määritellään esimerkiksi juuri asiantuntijoiden johdolla ylhäältä alas, voi valittuihin arvoihin sitoutuminen olla tällöin heikompa.

Tämän raportin tarkoituksena on analysoida hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja juuri niiden taustalla vaikuttaneiden ja vaikuttavien prosessien kautta. Kiinnostavaa on, kuinka hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit ovat saaneet alkunsa, millaisten poliittisten prosessien kautta niiden muodostumiseen on vaikuttettu sekä millaisia hallinnollisia piirteitä hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit ilmentävät. Raportti aloitetaan luomalla yleissilmäys hallinnan käsitteeseen sekä siihen, millaisia ominaisuuksia julkisen hallinnon kehitykseen liittyy. Nämä luovat mielekkään pohjan myöhempien teoriaosuuksien ymmärtämiselle. Tämän jälkeen kuvataan lyhyesti julkisen hallinnon kehitystä viime vuosikymmeninä siirtyen uudesta julkisjohtamisesta (*New Public Management*) uuteen julkiseen hallintaan (*New Public Governance*). Lopuksi käsitellään tarkemmin kolmea uuteen julkiseen hallintaan liittyvää käsitettä, jotka ovat mielekkäitä niin hallintotieteellisen keskustelun kuin hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysin kannalta: hyvä hallinta, yhteistoiminnallinen hallinta ja kompleksisuusajattelu. Tekstin toisessa osuudessa analysoidaan hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja näiden hallinnan käsitteiden kautta sekä pyritään tarkastelemaan niin ohjausmalleja kuin teorioita kriittisesti.

2.1 Hallinnan käsite ja julkisen hallinnon kehitys

Yhteiskuntien kehittyessä ja muuttuessa myös julkinen hallinto kehittyy ja muuttuu niiden mukana. Siinä missä myös muut organisaatiot muovautuvat ulkoisen paineen ja paradigmojen muutoksen myötä, niin ikään julkiset organisaatiot ja hallinnan tavat kehittyvät ja uusiutuvat jatkuvasti. Monesti varsinkin arkikeskustelussa julkista hallintoa kuvaillaan suureksi ja kömpelöksi kokonaisuudeksi, joka pitää saman byrokraattisen muotonsa ajasta ikuisuuteen. Todellisuudessa kuitenkin julkishallinto on muuttanut muotoaan useaan otteeseen. Hallinto kuitenkin rakentuu ihmisten varaan. Kun käsitykset ja näkemykset maailmasta muuttuvat uuden tiedon ja uusien toimintatapojen saattamana, myös näistä pienistä osista koostuva kokonaisuus muuttuu; joskus ehkä hitaasti, mutta varmasti. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että ei ole mitään selkeitä yksittäisiä syitä sille miksi tai miten hallinto muuttuu. Tiettyjen aikakausien – kuten uuden julkisjohtamisen kauden – kuvaukset ovat retrospektiivisiä. Eri aikakausilla ei siis välttämättä ole ollut selkeää yhteistä linjaa, miten hallintoa on kehitetty, vaan pikemminkin toimintatavat ovat levinneet julkisesta hallinnosta toiseen.

Julkinen hallinto uudistuu paitsi nopeissa sykleissä, niin myös prosessinomaisesti ajan saatossa. Muutoksen suuntaan ja nopeuteen vaikuttaa kulloinkin vallitseva poliittinen konteksti eli

sellaiset yhteiskunnalliset muutokset, jotka voivat johtaa lainsäädännön muutoksiin ja julkisen hallinnon asemoinnin uudelleenmäärittelyyn (Nyholm ym. 2016, 33). Maailmankatsomukset, diskurssi, uskomukset sekä oikeaksi todistettu että väärä tieto osaltaan määrittävät tätä poliittista kontekstia. Mielenkiintoista on se, miten poliittinen hyväksyttävyyttä muuttuu ajassa. Esimerkiksi samaa sukupuolta olevien avioliitot ovat nykyään poliittista todellisuutta, mutta historiallisessa katsannossa näin ei kuitenkaan aina ole ollut. Näin yhteiskunnan muuttuessa myös hallinto muuttuu. Hallinnan kokonaisvaltaisista ja perustavanlaatuisista muutoksista puhuttaessa on mielekästä puhua hallintaideologian muutoksista, kuten Nyholm ym. (mt.) esittävät.

Hallintaideologialla voidaan käsitteenä tarkoittaa tietynä ajankohtana vallitsevia hallinnon järjestämisen periaatteita (Nyholm ym. 2016, 33). Erilaiset hallintaideologiat perustuvat ihmisten tulkintaan siitä, mitä hallinnon tehtäväksi katsotaan ja millaiseksi hallinnon ja yhteiskunnan suhde nähdään. Hallintaideologialla tarkoitetaan siis eräänlaista institutionaalista logiikkaa (mt.). Institutionaalisen logiikalla tarkoitetaan sellaisia vakiintuneita toimintatapoja ja periaatteita, jotka kulloinkin ohjaavat hallinnon toimintaa. Tällaiset vakiintuneet toimintatavat ja periaatteet asettavat hallinnon toiminnalla raamit, joiden sisällä se toimii.

Hallintaideologia institutionaalisen logiikkana pitää yllä jatkuvuutta (Nyholm ym. 2016, 34). Kun vallitseva toimintatapojen ja periaatteiden muodostama uskomusjärjestelmä on yleisesti hyväksytty, se määrittää olemassa olevaa järjestystä. Näin palataan taas käsitykseen, että myös julkinen hallinto muuttuu yhdessä maailman mukana. Jos ihmisten käsitykset ympäröivästä todellisuudesta saavat uusia muotoja, niin tällöin myös julkista hallintoa määrittelevä uskomusjärjestelmä muuttuu. Yleiset käytännöt ja arkitodellisuus heijastuvat myös hallintoon. Jos on esimerkiksi vallalla sellainen käsitys, että luontoa suojellaan parhaiten säätämällä mahdollisimman tiukkoja lakeja luonnon turmelemisesta ja väärinkäytöstä, niin tällöin nämä käsitykset heijastuvat esimerkiksi ympäristölainsäädäntöön. Toisaalta taas vaikutusmekanismit voivat olla hyvin erilaisia, jos uuden tiedon valossa parhaaksi keinoksi nähdään vaikuttaminen suoraan ihmisten asenteisiin ja mielikuviin.

Tämän lisäksi kulloinkin vallitseva institutionaalinen logiikka myös heijastuu uudistamisen tapoihin (Coule & Patmore 2013; teoksessa Nyholm ym. 2016, 34). Tällöin hallinto muuttuu tilanteissa, joissa se ei toimi kulloinkin vallitsevien toimintaperiaatteiden puitteissa. Jos esimerkiksi vallitsevan hallintaideologian valossa julkisen vallan rooli halutaan mahdollisimman pieneksi, voi tämä johtaa hallinnon toimintojen systemaattiseen ulkoistamiseen tai yksityistämiseen. Muutos voi olla myös samansuuntainen, jolloin vallitseva hallintaideologia vahvistuu tai ikään kuin jalostuu itsestään seuraavaan muotoon.

Oman haasteensa julkisen hallinnon tarkasteluun asettaa se, että hallinto kokonaisuutena voi pitää ja usein pitääkin sisällään toisistaan poikkeavia pienempiä yksiköitä. Jokaisella tällaisella yksiköllä voi olla omat vakiintuneet toimintaperiaatteet ja uskomukset. Kun hallintoa ja sen rakentamista halutaan tarkastella selkeämpänä kokonaisuutena, on valittava, mistä näkökulmasta sitä tarkastellaan. Myös sillä on merkitystä, mikä katsotaan julkisen hallinnon yhteiskunnalliseksi tehtäväksi.

Nyholm ym. (2016, 35) ovat erotelleet (taulukko 1) Suomen julkisesta hallinnosta viisi kehitysvaihetta, joista on erotettavissa hegemoninen hallintaideologia.

TAULUKKO 1. Suomen julkisen hallinnon kehitysvaiheet 1800-luvulta nykypäivään

1)	oman kansallisen hallinnon alkeiden rakentamisen kausi (1809–1917)
2)	hallinto- ja oikeusvaltion kausi (1918–1955)
3)	hyvinvointivaltion kausi (1960–)
4)	uuden julkisen johtamisen (managerialismin) kausi (1990–)
5)	uuden julkisen johtamisen (verkostojen) kausi, noin 2005–

Kehitysvaiheella tässä yhteydessä tarkoitetaan, että pitkäkestoisena ajanjaksona on ollut vallalla uskomusjärjestelmä, joka on olennaisilta osin ollut määrittämässä julkisen hallinnon toimintaan ja jonka oppeja mukailien julkista hallintoa on johdettu ja kehitetty. On kuitenkin tärkeää huomata, että mitään systemaattista järjestelmää ei ole etukäteen kehitetty hallinnon uudistamiseksi, vaan aikakaudet kuvaavat jälkikäteen havainnoituja piirteitä.

Näiden kehitysvaiheiden tarkkoja ajankohtia on hankala määritellä. Julkisen hallinnon kehitykselle onkin ominaista erilaisten uskomusjärjestelmien ajoittainen päällekkäisyys ja eri osa-alueiden vaiheittainen muuttuminen, mikä omalta osaltaan hankaloittaa eri aikakausien selkää rajaamista. Eri vaiheet eivät ole myöskään toisiaan poissulkevia. Yleensä perättäiset vaiheet hallinnossa muistuttavat jossain määrin toinen toisiaan tai vähinäänkin pitävät sisällään piirteitä edellisistä aikakausista. Nämä piirteet voivat olla myös ristiriidassa keskenään, kuten esimerkiksi tuloksellisuus ja mahdollisimman laaja palveluiden yhdenvertaisuus. Laajemmat institutionaaliset paradigmojen muutokset vievät usein myös aikaa, eivätkä ne siksi ole mutkattomasti si-dottavissa tiettyihin aikaperiodeihin.

Eri kehitysvaiheiden ajankohtien ja muutosten tunnistaminen on ongelmallista myös siksi, että julkista hallintoa voidaan lähestyä eri näkökulmista. Hallintaideologioita on mahdollista lähestyä esimerkiksi toimintarakenteiden kautta. Toimintarakenteilla tarkoitetaan tapoja, joilla yhteisöt ja organisaatiot toimivat. Tässä lähtökohdassa keskiöön nousee siirtyminen heimo-pohjaisesta järjestelmästä valtioon ja aina valtiorajat ylittäviin järjestelmiin. Pitkällä aikavälillä hallitsemisjärjestelmiä luonnehtii kehitys pienistä ja yksinkertaisista järjestelmistä kohti laajoja ja kompleksisia kokonaisuuksia. (Nyholm ym. 2016, 36.)

Tämän katsauksen osalta mielenkiintoisia ovat kaksi viimeisintä eli uuden julkisen johtamisen kausi ja verkostojen kausi, koska hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien voidaan olettaa asettuvan näihin kehyksiin. Ne tarjoavat mielekkään pohjan muiden myöhemmin esiteltävien hyvän hallinnan, yhteistoiminnallisen hallinnan ja kompleksisuusajattelun teorioille, joiden pohjalta analysoin hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja. Lisäksi nämä aikakaudet on syytä käsitellä tarkemmin siksi, että lukijalle muodostuisi parempi käsitys hallinnan teorioiden kehityksestä.

2.2 Uuden julkisen johtamisen kausi

Uuden julkisen johtamisen (NPM, *new public management*) alkamisajankohtaa on vaikea ajoittaa yksiselitteisesti. Asteittaista ajattelutavan muutosta on kuitenkin havaittavissa 1980-luvun lopulta alkaen ja viimeistään 1990-luvulla uudesta julkisjohtamisesta muodostui vallitseva hallintaideologia (Vartiainen, Raisio, Lundström & Niskanen 2020; Nyholm ym. 2016, 51). Uusi julkisjohtaminen kehittyi vaihtoehdoksi tehottomaksi ja kömpelöksi koetulle klassiselle julkishallinnolle (Vartiainen ym. 2020). Klassisessa julkishallinnossa kansalaisten katsotaan olevan passiivisia toimijoita, joiden hyvinvointi on julkisesta vallasta ja julkisen sektorin palveluista riippuvainen (Vartiainen ym. 2020). Klassisessa julkishallinnossa korostuvat ohjaus lainsäädännöllä, vahva hierarkia ja valtasuhteet. Samat periaatteet kuvaavat osuvasti myös hallinto- ja oikeusvaltion sekä hyvinvointivaltion kausia Suomessa (Vartiainen ym. 2020; Nyholm ym. 2016, 35). Keskeisiä lähtökohkia uudelle julkisjohtamiselle sen sijaan olivat toiminnan tuloksellisuus, tuottavuus sekä niiden arviointi ja mittaaminen (Nyholm ym. 2016). Lisäksi suuntaus korosti joustavuutta, ketteryyttä sekä yrittäjämäisiä toimintatapoja (Vartiainen ym. 2020).

Uudessa julkisjohtamisessa korostui vahvasti markkinavetoinen talousideologia. Markkinat ja kilpailu nähtiin usein parhaaksi tavaksi järjestää palvelujen tuotanto; samalla palveluiden käyttäjistä alettiin puhua ennemmin asiakkaina kuin kansalaisina (Bryson, Crosby & Bloomberg 2014). Ajan hengen mukaisesti vapaamarkkinaideologian nähtiin olevan itsestään selvä ratkaisu moninaisiin ongelmiin. Usko markkinoiden tehokkuuteen ja tavoite pienentää julkista sektoria määrätietoisesti kuvastavat hyvin aikakauden hallintaideologiaa. On jälleen mielenkiintoista huomata, miten näkemys todellisuudesta osaltaan muovaa hallintoa. Vapaamarkkinoiden eetos levisi elämän muilta osa-alueilta myös hallintoon ja johti uskomusjärjestelmän uudelleenmäärittelyyn.

Uusi julkisjohtaminen oli myös siitä mullistava hallintaideologia, että se levisi kokonaisvaltaisesti kaikille julkisen hallinnan osa-alueille ja nautti poliittisesti laajaa hyväksyntää (Diefenbach 2009).

Uuden julkisjohtamisen kohdalla olennainen kysymys on, millaisista taustaoletuksista ja ideologisista lähtökohdista sen katsotaan rakentuvan. Ainakin näkemys siitä, että myös julkisen hallinnon tulisi toimia kuin yritys, määrittä uuden julkisjohtamisen hallintaideologiaa vahvasti (Pollitt 1990). Julkisen hallinnon organisaatioiden johtamistavat alkoivat muistuttaa yhä enemmän yksityisiä organisaatioita. Myös virkamiesten rooli koki muutoksen ainakin periaatteellisella tasolla; heidän tulisi nauttia enemmän yrittäjämäisestä vapaudesta, minkä johdosta olisi mahdollista ketterästi ohjata julkisia organisaatioita haluttuun suuntaan (Bryson ym. 2014).

Uudessa julkisjohtamisessa ei keskitytty vain uudistamaan hallintoa itsessään, vaan myös julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välistä suhdetta alettiin tarkastella uudelleen. Uuden ajattelutavan myötä julkista sektoria ei nähty enää itsestäänselvytenä, vaan mukaan tuli ajatus, että yhteiskunnan palvelujen tuotantoon ja niiden määrittelyyn voivat osallistua myös muut toimijat. Toiminnan hajautus nähtiin itseisarvoisesti hyvänä asiana (Gruening 2001). Toki näkemys julkisen vallan asemasta hyvinvoinnin viimekätisenä turvaajana pysyi edelleen vankkana uusien ajatusmallien rinnalla.

Uusi julkisjohtamisen hallintaideologia oli erittäin mielenkiintoinen vaihe hallinnon kehityksessä myös siksi, että se alkoi määritellä politiikan ja hallinnon välistä suhdetta uudelleen. Peruslähtökohtana politiikan ja hallinnon suhteessa on ollut näkemys, jonka mukaan politiikka (*politics*) ja hallinto tulisi erottaa toisistaan (Gruening 2001). Wilsonin ja Weberin näkemyksiä mukaillen politiikkalinjausten tekemisessä merkitystä on niin politiikalla kuin asiantuntemuksella, mutta toimeenpanon olisi suotavaa pohjautua lähinnä ammatillisiin lähtökohtiin (Nyholm ym. 2016, 53). Uuden julkisjohtamisen legitimizeetti ja kokonaisvaltainen hyväksyminen perustuivatkin yhteiseen näkemykseen, jonka mukaan puoluepolitiikka on vain ”peliä”, jossa erimielisyydet johtuvat lähinnä poliittisista pyrkimyksistä (Yliaska 2014, 103).

Uudessa julkisjohtamisessa ajatus politiikan ja hallinnon erottamisesta juontaa juurensa 1970-luvun poliittisesta analyysistä, joka voidaan jakaa karkeasti kahteen eri näkökulmaan: politiikkalinjausten analyysi (*analysis of policies*), jossa keskiöön nousevat käytännön poliittiset kehitykset, keskeiset poliittiset toimijat ja politiikan lopputulemat, sekä analyysiin politiikkaa varten (*analysis for policy*), missä olennaista on löytää optimaaliset ratkaisut eri poliittisiin ongelmiin (Gruening 2001). Näistä ensimmäiselle oli ominaista keskittyä tutkimuksessa politiikan sosiaalisiin sekä behavioristisiin piirteisiin, kun taas jälkimmäisessä painotettiin päätöksenteon ja käytännöllisyyden tähdellisyyttä. Kun analyysi politiikkaa varten sai enemmän jalansijaa, se toi julkiseen hallintoon mukanaan rationaalisen politiikan tekemisen näkemyksen, jossa pöydälle nostetaan politiikan tekemisen analyttinen ja informatiivinen luonne. Näin yksittäiset politiikkalinjaukset korostuivat puoluepolitiikan kustannuksella.

Teknokraattinen lähestymistapa politiikan tekemiseen asetti paineita myös mittariston kehittämiseksi (esim. Virtanen & Vakkuri 2016; teoksessa Nyholm ym. 2016). Tämän kehityksen voi katsoa edelleen siirtäneen painopistettä puoluepolitiikasta politiikkakeskeiseen malliin. Toiminnan eri osa-alueiden kattava ja ajantasainen arviointi on korvaamatonta silloin, kun toiminnan yksi ensisijaisista periaatteista on olla mahdollisimman tehokasta suhteessa kaikkiin resursseihin. Uusi julkisjohtaminen teki hallinnosta intensiivisempää ja osallistavampaa niin palveluiden tuottajien kuin käyttäjienkin perspektiivistä.

Niin ikään käsitys kansalaisesta asiakkaana muovasi olennaisesti julkisen hallinnon luonnetta. Kansalaisista muodostui nyt passiivisten toimijoiden sijaan aktiivisia vaikuttajia, jotka osallistuisivat myös käyttämiensä palveluiden kehittämiseen. Uuden asiakaslähtöisen ajattelutavan myötä myös palveluiden käyttäjien asema niiden rahoittajina tunnustettiin selkeämmin, mikä edelleen korosti asiakaskeskeistä viitekehystä. Uudet opit ja toimintatavat eivät silti merkinneet aikaisempien uskomusjärjestelmien täyttä unohtamista. Kuten aikaisemmin todettiin, hallinnon kehittyminen ja hallintaideologista toiseen siirtyminen on harvoin, jos koskaan, täysin suoraviivainen prosessi. Uusi julkinen johtaminen on saanut osakseen myös paljon kritiikkiä (ks. esim. Yliaska 2014; Diefenbach 2009). Kaiken kaikkiaan erityisesti palveluiden tuottamisen hajauttaminen

eri toimijoiden kesken sekä kansalaisten monipuolisempi osallistaminen avasivat tietä uusien hallintaideologioiden kehittymiselle.

2.3 Uusi julkinen hallinta

Kuten edellä todettiin, julkinen hallinto kehittyi yhteiskunnan mukana. Leimallista julkisen hallinnon kehitykselle tällä vuosikymmenellä on kuitenkin ehkä ollut pirstaleisuus. Uudistukset ja ideologiset muutokset eivät ole väistämättä yhtä selkeästi erotettavissa, kuten esimerkiksi uuden julkisen johtamisen aikakaudella, jolloin kyseisen hallintaideologian vallon voidaan katsoa olleen jokseenkin hegemonista. Päinvastoin ominaista lähihistoriassa tapahtuneille ja tässä ajassa tapahtuville muutosprosesseille on se, että niihin vaikuttavat samanaikaisesti monet eri ideologiat. Vaikka aikaisemminkin kehitys on usein tapahtunut siten, että toisiaan seuraavat uskomusjärjestelmät ovat jossain määrin olleet toistensa kaltaisia, perineet joitakin ominaisuuksia tai ristikkäin muovanneet toinen toisiaan, nykykehityksessä on havaittavissa lisääntyneitä kerrostuneisuutta.

Yksi tämän ajan keskeisimpiä, ellei keskeisin hallintaideologia on uusi julkinen hallinta (*New Public Governance*; ks. esim. Osborne 2006; Bryson ym. 2014; Osborne 2010; Vartiainen ym. 2020; Kiviniemi 2011). Keskustelua käydään siitä, missä määrin kyseessä on kokonaan uusi hallintaideologia, mihin liittyy hallinnan käsitteen tulkinnanvaraisuus. Joidenkin näkemysten mukaan uusi julkinen hallinta on vain uuden julkisen johtamisen sovellus, kun taas toisaalta nämä kaksi saatetaan nähdä myös toisilleen vastakkaisina käsitteinä (esim. Nyholm ym. 2016). On myös tärkeää huomata, että hallinta (*governance*) ei ole käsitteenä suinkaan uusi, minkä vuoksi se sisältää runsaasti aikaisemman teoretisoinnin mukanaan tuomia miellejohdattimia (Osborne 2006). Hallinnan ideologisista perusteista ei vallitse yhtä selkeä yhteisymmärrys kuin esimerkiksi sitä edeltäneistä klassisesta julkishallinnosta tai uudesta julkisjohtamisesta. Hallinnan käsitettä on jopa kritisoitu ideologisesti tyhjäksi ja epämääräiseksi. Osittain tämän voidaan katsoa johtuneen siitä, että hallinnan käsitteeseen ja sen merkitykseen voivat vaikuttaa erilaiset näkemykset eri konteksteissa. Lisäksi epämääräisyyttä on lisännyt se, että hallinnan käsitettä on käytetty kuvaamaan niin hallinnon muutosta ilmiönä, muutoksen analyysivälinettä kuin teoriaa itsessään (Pierre & Peters 2000, 24).

Hallinta käsitteenä on syntynyt kuvaamaan kompleksista maailmaa, mutta on myös itsessään monimerkityksellinen. Se on myös siinä mielessä kontekstisidonnainen, että tarkasteluun valittu perspektiivi vaikuttaa *hallinta*-käsitteen ymmärtämiseen. Hallintotieteellisessä tutkimuksessa kuitenkin tunnetuimmat ovat Stephen Osbornen uusi julkisen hallinnan käsite sekä Janet ja Robert Denhardtin *New Public Service*. (Vartiainen ym. 2020.)

Taulukko 2 havainnollistaa, miten uusi julkinen hallinta eroaa keskeisesti klassisesta julkishallinnosta ja uudesta julkisjohtamisesta (suomennos Aarni Hirvelä; mukailen Osborne 2006).

TAULUKKO 2. Julkisen hallinnan eri paradigmat.

Paradigma	Teoreettiset juuret	Valtion luonne	Fokus	Painotus	Suhde sidosryhmiin	Hallinnan mekanismi	Arvopohja
Julkishallinto	Politiikan ja julkisen vallan tutkimus	Yhtenäinen	Poliittiset järjestelmät	Politiikan toteutus	Poliittisen järjestelmän mahdollisia osia	Hierarkia	Julkisen sektorin ensisijaisuus
Uusi julkisjohtaminen	Rationaalisen/Julkinen valinnan teoria	Osiin jakautunut	Organisaatioiden sisäinen hallinta	Syöte ja tuotos	Itsenäisiä toimijoita kilpailullisessa ympäristössä	Markkinat ja sopimukset	Kilpailun ja vapaiden markkinoiden korostaminen
Uusi julkinen hallinta	Organisaatioiden sosiologia ja verkkoeria	Monimuotoinen ja pluralistinen	Organisaatioiden välinen hallinta	Prosessit ja lopputulemat	Ensisijaista toimijoita, usein keskinäisriippuvaisia	Luottamus ja tasavertaiset suhteet	Uus-korporatismi (<i>Neocorporatism</i>)

Hallinnan käsitteelle on joka tapauksessa mahdollista löytää eri näkökulmien kesken yhteistä tarttumapintaa, jonka pohjalta on mielekästä muodostaa pääpiirteittäin käsitys siitä, mitä hallinta nykymerkityksessään tarkoittaa. Pierre ja Peters (2000, 7) katsovat uuden hallinnan käsitteen nousseen keskeiseksi erityisesti Euroopassa ja korostavan julkisen ja yksityisen sektorin vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa. Niin ikään jo uudessa julkisjohtamisessa teroitettiin yksityisen sektorin tärkeyttä ja julkisen hallinnon toimintojen jakamista eri osapuolten kesken. Erona näiden kahden hallintaideologian välillä on se, että uudessa hallinnassa painotetaan toimijoiden välistä vastavuoroisuutta. Hallinnollisia tehtäviä ei vain jätetä jonkin suorittavan osan vastuulle, vaan hallinnan tulee tapahtua vahvassa vuorovaikutuksessa ja koordinaatiossa.

Pierre ja Peters (2000, 1) ovat esittäneet valtiokeskeisen hallinnan määritelmän. Siinä hallinta tarkoittaa julkisen hallinnon kykyä tehdä ja toimeenpanna politiikkaa (*policy*). Sen sijaan uuden hallinnan käsitteen katsotaan liittyvän selkeämmin hallinnollisen järjestelmän ja sen toimintaympäristön väliseen suhteeseen. Bekkers ynnä muut (Bekkers 2017, 14; teoksessa Nyholm ym. 2016) ovat löytäneet uuden julkisen hallinnan käsitteelle kolme keskeistä piirrettä. Ensinnäkin kun puhutaan uudesta julkisesta hallinnasta, sillä viitataan yleensä monitoimijaisiin systeemeihin. Kuten uudessa julkisjohtamisessa, myös uudessa hallinnossa hallinnollisen vallan ja toimijuuden katsotaan tarpeelliseksi jakautua eri sektorien ja suorittavien osien kesken. Toiseksi hallinnan käsitteeseen liittyvät olennaisesti verkostot. Verkostolähtöisen käsityksen mukaan eri toimijoiden väliset neuvottelu- ja yhteistyösuhteet kuuluvat olennaisesti hallinnan käsitteeseen. Kolmanneksi uuden julkisen hallinnan ideologia pyrkii tarkastelemaan hallinnan rakenteiden sijaan hallinnan prosesseja. Tällöin ollaan kiinnostuneempia siitä, miten valtaa tosiasiallisesti käytetään hallinnollisissa prosesseissa. Uudessa julkisessa hallinnassa huomionarvoista on myös kansalaisten osallistaminen hallinnan prosesseihin. Bovaird ja Löffler (2003) ymmärtävät julkisen hallinnan käsitteen siten, että siinä osalliset ovat keskenään vuorovaikutuksessa ja yrittävät vaikuttaa julkisen politiikan (*policy*) tekemiseen ja sen lopputulemiin.

Gerry Stoker (2018; huom. alkuperäinen 1998) on omassa jäsennyksessään esittänyt viisi piirrettä, joiden hän katsoo vahvasti määrittävät julkisen hallinnan käsitettä (suomennokset kirjoittajan):

- Hallinnalla viitataan joukkoon instituutioita, jotka ovat sekä osa varsinaista julkista hallintoa että julkisen hallinnon ulkopuolella.
- Hallinnassa tunnustetaan yhteiskunnan eri osa-alueiden rajojen ja vastuiden hämärtyminen (*blurring*) sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia ratkaistaessa.
- Hallinnassa korostuu vallan jakautuminen ja siinä mukana olevien toimijoiden keskinäisriippuvuus.
- Hallinnassa on kyse itsenäisten ja itseohjautuvien toimijoiden verkostosta.
- Hallinnassa tiedostetaan mahdollisuus saada asioita tehdyksi ilman, että prosessit pohjautuvat valtion (*government*) vallankäyttöön. Valtiolla on edellytykset käyttää uusia työkaluja ja tekniikoita hallinnon ohjaamiseen.

Stoker (2018) katsoo näiden ominaisuuksien olevan toisiaan täydentäviä sen sijaan, että ne kilpailisivat keskenään. Tämä luo selkeän pesäeron uuteen julkisjohtamiseen, jossa itsenäiset toimijat kilpailevat keskenään, mikä teorian mukaan tuottaisi optimaalisen lopputuloksen (Osborne 2006). Lisäksi Stoker löytää jokaisesta piirteestä jonkin dilemman tai kriittisen kohdan. Ensinnäkin päätöksenteon monimutkainen todellisuus ja normatiivisuus, jolla julkista hallintoa on perusteltu, ovat ajautuneet kauemmaksi toisistaan. Toinen kriittinen havainto teroittaa, että vastuun jakautumisen hämärtyminen voi johtaa vastuunpakoiluun tai toisten osapuolien syytelyyn. Kolmanneksi hallinnollisen vallan keskinäisriippuvuus voi johtaa arvaamattomiin ja jopa epätoivottuihin seurauksiin. Lisäksi tilivelvollisuus ei välttämättä toteudu toivotulla tavalla verkostomaisessa hallinnossa. Viimeiseksi on pantava merkille, että hallinnan ketteryys itsessään ei ole tae onnistumiselle.

Siinä mielessä uuden julkisen hallinnan voidaan ajatella olevan jatkumoa uudelle julkisjohtamiselle, että julkinen hallinta edelleen korostaa kasvavaa yhteistyön tarvetta niin julkisen sektorin,

yksityisen sektorin, muiden sidosryhmien kuin kansalaistenkin kanssa. Uusi julkinen hallinta korostaa verkostomaista, yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen pohjautuvaa hallinnan tapaa ja julkisen hallinnon järjestämistä. Uusi julkinen hallinta on sekä vastaus yhä monimutkaisempaan ja pirstaloituneempaan politiikan (*policy*) tekemisen luonteeseen, että niiden seuraus (Osborne 2010).

Kun hallintaideologia laajentuu totutusta valtiokeskeisyydestä monen eri toimijan vuorovaikutukseen perustuvaan yhteiskunnalliseen järjestykseen, tällä on vaikutuksia poliittisiin prosesseihin ja niihin liittyviin toimintatapoihin. Ominaisia piirteitä muutostrendeille ovat esimerkiksi siirtyminen normiohjauksesta kohti sopimusohjausta, usean eri toimijan keskinäisten neuvotteluprosessien korostuminen sekä moninainen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktivoituminen. Ajatus uudesta tavasta hallita ei sinällään perustu yksittäiseen teoriaan, vaan taustalla on ajatus yhteiskunnan voimavarojen ja resurssien tehokkaammasta hyödyntämisestä, minkä nähdään mahdollistuvan parantuneen koordinaation ja verkostomaisen yhteistyön avulla. (Kiviniemi 2011.)

Julkisen hallinnan suuntauksissa ovat esillä erityisesti myös kansalaisten osallistaminen sekä muut demokraattiset arvot. Kansalaiset nähdään nyt kykenevinä poliittiseen keskusteluun ja mielenilmaisuun keskustelevan demokratian hengessä (ks. esim. Bryson ym. 2014). Uuden hallintaideologian kannattajat näkevät julkisen arvonlisäyksen kumpuavan nimenomaan kattavasta dialogista. Yhteisen hyvän tuottamisen katsotaan kuuluvan kaikille, mikä tuo samalla vastuun vapauden kylkiäisenä. Nykyaikaisessa hallinnossa ongelmana onkin ollut tavallisten kansalaisten ja eliitin julkinen keskustelu tai pikemminkin sen puuttuminen (ks. esim. Hendriks 2016). Tutkimus on alkanut siirtyä pienistä kokonaisuuksista kohti monimutkaisempia keskustelua tuottavia järjestelmiä. Tällaisissa järjestelmissä yhteiskunnallinen keskustelu tapahtuu samanaikaisesti useilla eri foorumeilla, kuten eduskunnissa, komiteoissa, julkisissa kokoontumisissa ja internetissä (Hendriks 2016). Näitä järjestelmiä lähestyttäessä on olennaista ymmärtää niiden keskinäisriippuvuudet sekä miten yhdellä areenalla käyty keskustelu vaikuttaa toiseen. Yhtä kaikki, tutkimus on siirtymässä suuntaan, missä kiinnostuksen kohteina ovat erityisesti yhteiskunnan eri osa-alueiden välinen keskustelu ja sen mahdollistaminen. Hyvää hallintaa ja yhteistoiminnallista hallintaa käsittelevissä luvuissa 2.3.1 ja 2.3.2 keskitytään yksityiskohtaisemmin siihen, miten nykyaikaisessa tutkimuksessa yhteistyön merkitys ymmärretään. Mielenkiinnon kohteena ovat tällöin erityisesti yhteistoiminnallisen hallinnan (*collaborative governance*) ja verkostojen (*networks*) käsitteet, joiden tarkastelu on hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysin kannalta olennaista.

Esimerkiksi Ford ja Ihrke (2019) ovat esittäneet näkemyksen, jonka mukaan julkisen hallinnan käsite tulisi ymmärtää nimenomaan hallinnon (*governing*) ja hallittavien (*governed*) välisten todellisuuksien ja niiden aiheuttamien jännitteiden kautta. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisen hallinnan tulisi perustua enemmän yleisesti hyväksytyyn mielipiteeseen kuin asiantuntijaohjaukseen. Lähtökohta tälle oletukselle on, että yleisen mielipiteen kunnioittaminen julkisessa hallinnossa lisää sen legitimitettiä. Hallinta perustuu lopulta aina ihmisten luomille järjestelmille, joita ihmisten mielipiteet muovaavat objektiivisesta todellisuudesta riippumatta. Tällöin ongelmalliseksi voi toki muodostua kysymys siitä, millaisen tiedon ja elämäkokemuksen varaan yleinen mielipide rakentuu. Vaikka jokin näkemys olisi jaettu laajalti, sen ei voida itseisarvoisesti katsoa olevan suotuista yhteiskunnallisen kehityksen kannalta, vaan kaikkia näkemyksiä on pysyttävä tarkastelemaan objektiivisesti.

Taustaoletuksena julkisen hallinnan kehittymiselle on oletus siitä, että julkinen hallinto ja sen instituutiot eivät yksin selviydy yhteiskuntien kohtaamista monimutkaisista, asiantuntijuutta vaativista ja valtiorajat ylittävistä haasteista. Näin ollen on tarve eri verkostojen ja organisaatioiden väliselle yhteistyölle lisääntyy. Hallinta-ajattelu voidaan siis käsittää avautuneeksi järjestelmäksi, joka vastaanottaa impulsseja muualtakin kuin pelkästään hallinnon itsensä sisältä (Nyholm ym. 2016, 57). Tarve hallita kasvavaa monimutkaisuutta ja ennakoimattomuutta vaikuttavat keskusteluun siitä, miten julkisen hallinnon tulisi rakentua. Nykyisten hallintorakenteiden toimintakenttä sijoittuu globaaliin ja keskinäisriippuvaiseen maailmaan, mutta niiden katsotaan olevan tehottomia ja kykenemättömiä ratkaisemaan yksin globaaleja ongelmia ja muuttuvan maailman haasteita. Uusi julkinen hallinta painottaakin toimintapolitiikkojen ja niitä tukevien prosessien

kehittämistä sen sijaan, että keskityttäisiin yksinomaan vallitsevien normien ja rakenteiden tarkasteluun (Anttiroiko & Haveri 2003; teoksessa Kiviniemi 2011). Hallintotieteitä on alettu lähestyä myös kompleksisuustieteiden näkökulmasta. Tähän tarkasteluun palataan yksityiskohtaisemmin luvussa 2.3.3. ja tällöin tarkastellaan myös, miten kompleksisuus liittyy hyvinvointitaloudellisiin ohjausmalleihin.

Hallinnan käsitteestä käydyn keskustelun jatkoksi on syntynyt hyvää hallintaa (*good governance*) käsitteellistävää debattia. Kuten Stoker (2018) toteaa uuden julkisen hallinnan kriittisessä tarkastelussaan, hallinta käsitteenä ei sisällä lupausa suotuisista lopputulemista. Siksi myös hallinnan laatua itsessään tulee tarkastella omana osa-alueenaan, eikä antaa sille itseisarvoltaan positiivista merkitystä. Hyvän hallinnan määrittelyä on toki mielekästä rakentaa uudesta julkisesta hallinnasta käydyn keskustelun pohjalta. Seuraavassa luvussa keskitytään tarkastelemaan tarkemmin hyvä hallinnan käsitettä.

2.3.1 Hyvä hallinta (Good Governance)

Hyvän hallinnan teorit tarjoavat oivallisia näkökulmia ja työkaluja hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysiin. Useat hyvän hallinnan teorioissa kuvatut piirteet esiintyvät myös ohjausmallien prosesseissa.

Hyvän hallinnan käsitettä on mielekästä pohtia hallinnan käsitteen kautta. Aikaisemmin esitetyn Bovairdin ja Löfflerin (2003) määritelmän mukaan hallinnan käsitteellä tarkoitetaan tilannetta, jossa osalliset (*stakeholders*) ovat vuorovaikutuksessa keskenään pyrkimyksensä vaikuttaa julkisen politiikan (*public policies*) ulosantiin. Hyvällä hallinnalla puolestaan Bovaird ja Löffler (2003) tarkoittavat sellaista yhteiskunnallista järjestystä, missä kaikki osalliset (*stakeholders*) osallistuvat julkisten toimintapolitiikkojen neuvotteluun, jonka tavoitteena on saavuttaa parempia tuloksia ja käyttää yhdessä hyväksytyjä hallinnan periaatteita, joita myös arvioidaan kaikkien osallisten toimesta säännöllisesti. Heidän määritelmänsä mukaan siis hyvää hallintaa kuvastavat vahvasti vuorovaikutuksen ja osallistamisen kaltaiset periaatteet. Bovaird ja Löffler (2003) käyttävät myös uudesta julkisesta johtamisesta sekä hyvästä hallinnasta nokkelaa vertauskuvaa: sikäli kun uudessa julkisjohtamisessa oli kyse siitä, että käytettävät instrumentit ovat oikeita (piano on hyvin suunniteltu), niin hyvässä hallinnassa ajatus viedään asteen verran pidemmälle ja esitetään vaatimus, että hyvällä instrumentilla tulisi saada myös aikaan hyviä tuloksia (hyvin suunnitellulla pianolla soitetaan hyvää musiikkia). Heidän näkemyksensä mukaan hyvä hallinta siis keskittyy vahvasti saatujen tulosten arviointiin ja erilaisten päämäärien saavuttamiseen. He katsovat hyvän hallinnan arvioimisen pohjautuvan erityisesti kahden eri osa-alueen mittaamiselle: 1) parannukset julkisten politiikkojen (*policy*) lopputulemissa ja 2) kaikkien osallisten kontribuutio julkisten politiikkojen suunnitteluun ja käyttöönottoon.

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa on alettu kiinnittää huomiota yhä enemmän tehdyn politiikan tulosten (*outcome*) tarkasteluun. Osaltaan tämä on juontanut juurensa siitä, että perinteisesti raportoidut politiikkojen tuotokset (*output*) eivät enää tyydytä politiikan tekijöiden, kansalaisten tai yhteiskunnan tarpeita (Bovaird & Löffler 2003). Tietoyhteiskunnan murroksen ja sitä kautta lisääntyneen informaation saannin myötä ihmiset ovat kiinnostuneempia heitä koskevista elämän osa-alueista. Erityisesti politiikan tekijät ovat kiinnostuneita tehtyjen toimien tuloksellisuudesta ja missä määrin niiden avulla on edetty kohti haluttuja päämääriä. Myös Schlauffer ja Stucki (2018) ovat Sveitsin kansanäänestyksiä tutkiessaan panneet merkille, että tutkitun tiedon hyödyntäminen voi poliittisessa diskurssissa *parhaimmillaan* siirtää huomiota politiikasta (*politics*) politiikkalinjausten sisältöön, lisätä päätöksenteon oikeutusta ja kunnioitusta tehtyjä päätöksiä kohtaan.

Markku Kiviniemi on omassa katsauksessaan käsitellyt hyvän hallinnan kriteereitä. Myös Kiviniemi (2011) hyvän hallinnan katsannossaan painottaa toiminnan laadun arvioimista. Kuten jo aikaisemminkin todettiin, kaikki hallinta ei ole hyvää hallintaa. On myös huomionarvoista, että hallinnan laadun arvioimiseen vaikuttavat usein niin kulttuuriset tekijät, uskomusjärjestelmät kuin hallintaideologiset perinteet. Niinpä myös hyvän hallinnan laadullinen arviointi on kontekstisidonnainen eikä sen kriteeristöä voida muodostaa yleispätevää mallia, vaikka yhteneviä piirteitä löytyisikin. Hallinnan laadun arvioimiseksi käytetty mittaristo on usein kehittynyt taloudellisten

tarpeiden pohjalta, mutta sittemmin indikaattoreita on kehitetty moninaisiin arvioimisen tarpeisiin. Bovaird ja Löffler (2003) ovat omassa lopputulemien tarkastellussaan keskittyneet vahvasti subjektiivisen elämänlaadun tarkasteluun hyvän hallinnan mittarina.

Laadun arvioimisessa Boivard ja Löffler (2003) ovat kiinnostuneita myös siitä, miten hallinnolliset periaatteet on otettu huomioon julkisen toiminnan piirissä ja siihen kuuluvissa instituutioissa. He listaavat kymmenen hyvälle hallinnalle ominaista piirrettä, jotka ovat toistuneet alan tutkimuskirjallisuudessa ja poliittisessa debatissa: kansalaisten osallistaminen, avoimuus, vastuullisuus, sosiaalinen tasa-arvo ja mukaan ottaminen, eettinen ja rehellinen toiminta, oikeudenmukaisuus, kyky pärjätä globaalissa toimintaympäristössä, kyky toimia tehokkaasti yhteistyössä, kestävyys ja lain kunnioittaminen. Hyvässä hallinnassa on siis tähdellistä sekä yhteiskunnallisen toiminnan piirissä saavutetut tulokset että niiden tavoitteluun käytettyjen keinojen hyveellisyys ja oikeudenmukaisuus. Hyvä hallinta jättää siis käsitteellisesti ulkopuolelle esimerkiksi sellaisen toiminnan, joka voisi mahdollisesti tuottaa lisääntyntä kokonaishyvinvointia, mutta tekee sen jonkin vähemmistön hyvinvoinnin kustannuksella.

Hyvän hallinnan arviointiin liittyy tiiviisti keskustelu yhteiskunnallisista arvoista (*public values*), jotka ovat johdannainen julkisen toiminnan puntaroimisesta (ks. Bozeman 2019). Tyhjentävää konsensusta tällaisesta julkisesta arvopohjasta ei pystytä saavuttamaan (ks. esim. Van der Wal, Nabatchi & de Graaf 2015). Kuitenkin ajan hengen mukaisesti on yleensä tunnistettavissa jonkinlainen yleinen käsitys siitä, mitä julkisen hallinnon tulisi tehdä ja millaisten arvojen mukaan sen tulisi toimia (ks. esim. Bozeman 2019). Palaamme näin käsitykseen siitä, että ihmisten varaan rakentuvat järjestelmät heijastelevat ihmisten käsityksiä todellisuudesta. Barry Bozemanin (2007; teoksessa Nyholm ym. 2016, 27) määritelmän mukaan yhteiskunnalliset arvot asettavat raamit yhteiseksi ymmärretyille oikeuksille, etuuksille ja etuoikeuksille, joihin kansalaiset joko ovat tai eivät ole oikeutettuja. Lisäksi yhteiskunnalliset arvot määrittelevät kansalaisten velvollisuudet yhteiskuntaa ja toisiaan kohtaan sekä periaatteet, joiden päälle julkisen hallinnon tulisi rakentua. Bozeman yhdessä Jørgensenin (2007; teoksessa Nyholm ym. 2016, 27) kanssa katsoo myös, että julkishallinnolla ja virkamieskoneistolla on merkittävä funktio yhteiskunnallisten arvojen toteutumisessa.

Nykyaikaisessa hallintotieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa esitetään, että yhteiskunnallisten arvojen – erityisesti demokraattisten ja oikeudenmukaisten – luominen tapahtuu parhaiten eri yhteiskunnan osa-alueiden keskustellessa keskenään (ks. esim. Bryson ym. 2014; Bozeman 2019). Yhteiskunnallisten arvojen määrittely ei kuulu vain pienelle eliitille, vaan sen nähdään olevan jokaisen yhteiskunnan jäsenen oikeus, velvollisuus ja vastuu. Hallinnon organisaatiot voivat osallistua arvojen muodostamiseen monella tapaa; koollekutsujina, toimeenpanijoina, mahdollistajina tai joskus vain jättäytymällä sivuun. Arvokeskustelun pohtiminen hyvän hallinnan näkökulmasta on mielekästä, koska hyvä hallinta voidaan nähdä varsin arvolatautuneena käsitteenä. Hyvän hallinnan eri ideologioille ja lähtökohdille on tunnusomaista se, että hallinnasta ja sen prosesseista pyritään suodattamaan niin oikeudenmukaisia ja hyveellisiä kuin mahdollista. Keskusteluun oikeudenmukaisuudesta ja hyveellisyydestä sen sijaan ovat oikeutettuja osallistumaan kaikki yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta. Yhteiskunnallisten arvojen määrittely ja hyvä hallinta kietoutuvat näin yhteen: hyvä hallinta on kokoelma arvolatautuneita prosesseja, joiden sisältämien arvojen määrittelyyn on kyettävä ottaman mukaan mahdollisimman laaja joukko eri toimijoita legitimizeetin saavuttamiseksi.

Kuten sanottua, Bovaird ja Löffler (2003) katsoivat hyvän hallinnan arvioimisen perustuvan niin ikään kaikkien osallisten mahdollisuuteen kantaa kortensa kekoon julkisten politiikkojen suunnittelussa ja käyttöönotossa. Hyvän hallinnan tuottamien tulosten ja hallinnan prosessin arvioimisessa he korostavat, että sen tulee perustua osallisten (*stakeholders*) näkemyksiin. Avomeksi kysymykseksi kuitenkin jää, keiden nimenomaisten osallisten kulloinkin tulisi osallistua näihin prosesseihin. Vaikka hyvässä hallinnassa määritelmällisesti kannatetaankin eri toimijoiden laajaa osallistamista, jo käytännön haasteiden kautta käy selväksi, että todellisuudessa arviointiprosesseihin voi ottaa osaa vain rajallinen määrä ihmisiä. Hyvässä hallinnassa katsotaan kuitenkin suotuisaksi, että muodostettu mielipide ei nojaudu yksinomaan suppean asiantuntijajoukon näkemyksiin.

Tutkimuskirjallisuudessa onkin havaittavissa kasvava kiinnostus interaktiivisia demokraattisia malleja kohtaan (ks. esim. Sørensen & Bentzen 2020). Interaktiivinen demokratia käsitteenä edustaa suuntausta, missä poliitikot ja kansalaiset tekevät politiikkaa yhdessä. Sørensen ja Bentzen (2020) luonnehtivat käsitettä seuraavalla tavalla: interaktiivinen demokratia on edustuksellisen demokratian muoto, jossa vaaleilla valitut poliitikot tekevät auktoritatiivisia päätöksiä keskusteltuaan niistä tiiviisti kansalaisten kanssa. Tällaisen kehityksen voi katsoa avartavan perinteistä puoluepolitiikkaa, kun päätöksentekoprosesseihin osallistuvat laajemmin myös kansalaisyhteiskunnan edustajat. Lisäksi aktiivinen kansalaisyhteiskunta voi tehokkaasti muokata poliittista kulttuuria asettamalla päätöksentekijöitä edesvastuuseen. Interaktiivisen demokratian kohdalla ollaan kiinnostuneita erityisesti siitä, missä määrin politiikan tekijöiden ja kansalaisten välinen dialogi voi vahvistaa demokratiaa varsinkin sellaisissa maissa, joissa luottamus poliittikkoihin ja demokraattisten periaatteiden toteutumiseen on vähentynyt.

Henrik Bang ja Anders Esmark vievät ajatusta hyvän hallinnan osallistamisesta vielä pidemmälle. Bang ja Esmark (2009) katsovat hyvän hallinnan pohjautuvan verkostomaiseen hallintaan (*network governance*), mikä heidän näkemyksensä mukaan on kiinteä osa perustavanlaatuaista yhteiskunnallista muutosta, joka käsittää niin globalisaation, glocalisaation (*glocalization*) ja uudet viestintäteknologiat muiden muassa. He esittävät, että verkostoitunut yhteiskunta (*network society*) tuo mukanaan muutoksen demokratiasta ”hyvään hallintaan”, joka operoi erinäisten poliittisten projektien kautta yhdistäen julkiset instituutiot, asiantuntijat ja muut itsenäiset poliittiset toimijat. Myös Garry Stoker (2018) katsoi hallinnan käsitteen rakentuvan ensisijaisesti itsenäisistä ja itseohjautuvista toimijoista koostuvan verkoston varaan (ks. myös Wachhaus 2009). Stokerkin katsoi verkostojen muuttavan hallinnan todellisuutta, sillä ne eivät vain vaikuta poliittiseen päätöksentekoon, vaan tulevat ajan myötä aktiivisiksi politiikan tekijöiksi.

Bang ja Esmark perustavat käsityksensä verkostoituneesta yhteiskunnasta pitkälti Manuel Castellsin työhön. Castellsin verkostoituneen yhteiskunnan määritelmässä olennaista on teknologinen kehitys, varsinkin viestintäteknologian kehitys (Bang & Esmark 2009). Teknologia ei itseisarvoisesti kuitenkaan toimi muutoksen ajurina, vaan pikemminkin mahdollistajana. Castellsin käsityksen mukaan ihminen muovaa teknologiaa omiin tarpeisiinsa sopivaksi ja käyttäjien vaatimusten mukaisiksi. Castells katsoo jopa vallan ja varallisuuden muodostumisen olevan riippuvaisia siitä, missä määrin toimijat osaavat kommunikoida verkostoissa ja käyttää niitä hyväkseen. Verkostoitunut yhteiskunta on ”uusi” käsite siinä mielessä, että verkostot eivät ole enää suljettuja ja yksityisiä järjestelmiä, vaan niistä on muodostunut keskeisiä yhteiskunnan toiminnan kannalta. (Bang & Esmark 2009.)

Bang ja Esmark (2009) myös suhtautuvat kriittisesti verkostoihin perustuvan hyvän hallinnan eetokseen ja sen valtarakenteisiin. Normatiivista hyvää hallintaa voidaan heidän näkemyksensä mukaan pitää normatiivisen demokratiakäsityksen kanssa ristiriitaisena, sillä hyvän hallinnan tavoittelu voi ohittaa joskus perinteisiä demokraattisia instituutioita. Tämä on mielenkiintoinen näkemys, koska monet muut tutkijat ovat hyvän hallinnan määrittelyissään painottaneet prosessien arvioimista demokratian ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta (vrt. esim. Bovaird & Löffler 2003). Bang ja Esmark (2009) katsovat olennaiseksi teroittaa, että esimerkiksi kriittisen teorian valossa hyvän hallinnan käsite voidaan ymmärtää vain pakottavan vallan uudeksi muodoksi. Toisaalta taas verkostoihin pohjautuva hyvä hallinta voi parhaimmillaan tuottaa lisää vapautta, tehokkuutta, parempia keinoja ongelmanratkaisuun, poliittista osallistumista ja kansalaisten lisääntynyttä itsearviointia (Bang 2004; 2005). Myös Bang ja Esmark (2009) painottavat hyvän hallinnan kriittisessä katsannossaan sen epämääräistä käsitettä ja tulkinnanvaraisuutta. Niin ikään Andrews (2008) pitää ongelmallisena hyvän hallinnan puutteellista ja yhtenäistä teoria-pohjaa.

Bangin ja Esmarkin (2009) mielestä hyvän hallinnan teoria pitäisikin ymmärtää ensisijaisesti poliittisen kommunikaation ja poliittisen kulttuurin muutoksen kautta, missä politiikkalinjauksen (*policy*) katsotaan olevan keskiössä (puolue)politiikan (*politics*) asemesta. Tämän murroksen myötä Bang ja Esmark katsovat poliittisen kulttuurin siirtyneen politiikkakeskeiseen (*policy*) aikaan, jos aikaisemmin politiikkalinjaukset nähtiin vain poliittisten toimijoiden välineinä heidän pyrkiessä kohti omia ja eturyhmien asettamia intressejä. Hyvä hallinta korostaa yksittäisten

politiikkaprojektien merkitystä päätöksenteossa ja samalla poliittinen osallistuminen sekä aktiivisuus ovat kiinteässä yhteydessä tiettyihin poliittisiin kysymyksiin. Perinteisemmässä näkemyksessä politiikkaa tehdään esimerkiksi puolueelinjojen mukaisesti, kun taas politiikkalinjauksia korostavassa tavassa yhteiskunnallisia kysymyksiä lähestytään asiakohteisesti. Tämä ei suinkaan tarkoita perinteisen puoluepolitiikan katoamista, mutta hyvä hallinta alistaa puoluepolitiikan politiikkalinjausten (*policy*) alle: painopiste siirtyy ideologisten ristiriitojen sovittamisesta siihen, miten politiikkalinjauksia käytännössä muodostetaan (Bang 2009). Myös Michael Crozier (2010) huomaa tällaisen *policy-to-politics*-mallin ajankohtaisuuden. Hän katsoo poliittisen kulttuurin muutoksen politiikkakeskeiseen maailmaan johtuvan perinteisen poliittisen koneiston kyvyttömyydestä saada asioita tehdyksi kompleksisessa todellisuudessa sekä lisääntyneistä interaktiivisista politiikkaprosesseista, joissa julkista valtaa käyttävät muutkin kuin perinteiset hallinnolliset instituutiot. Poliittika (*policy*) vetoiseen todellisuuteen viittaa myös Suzanne Mettler (2016), joka katsoo yksittäisten politiikkalinjausten määrittävän vahvasti nykyaikaista poliittista kenttää.

Hyvän hallinnan käsitteestä käydään tutkimuskirjallisuudessa hyvin moninaista keskustelua. Hyvän hallinnan teoreettinen rajapinta on jokseenkin avoin ja jopa epämääräinen, mikä tekee hyvän hallinnan kriteeristön määrittelystä monimutkaista. Kaikki hallinta ei ole hyvää hallintaa, ja hyvän hallinnan käsite onkin jokseenkin subjektiivinen. Yhtä kaikki, tiettyjä aikaisemmin esiteltyjä piirteitä voidaan käyttää kuvailemaan hyvää hallintaa melko systemaattisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi demokraattiset ja oikeudenmukaiset arvot, päätöksenteon hajautuneisuus ja verkostoituneisuus sekä poliittisen päätöksenteon uudenlainen kulttuuri. Hyvän hallinnan teoreettisessa tarkastelussa olisikin tärkeää tunnistaa käsitteistön moninaisuus sekä tulkinnanvaraisuus ja keskittyä edistämään parhaita hallinnollisia ratkaisua sekä tukemaan niitä synnyttäviä hallinnollisia prosesseja.

2.3.2 Yhteistoiminnallinen hallinta (Collaborative Governance)

Uutta julkisjohtamista, uutta julkista hallintaa ja hyvän hallinnan teorioita yhdistää kaikki käsitys siitä, että poliittisen vallan tulisi jakautua eri toimijoiden kesken. Uudessa julkisjohtamisessa hallinnollisen toiminnan nähdään olevan tehokkaimmillaan silloin, kun toimijat ovat kilpailuasetelmassa keskenään ja palvelut järjestetään markkinavetoisesti. Uuden julkisen hallinnan ja hyvän hallinnan käsitteistössä sen sijaan korostuu erityisesti ajatus yhteistoiminnallisesta, vuorovaikutuksesta ja koordinaatioon nojaavasta hallinnan mekanismeista. Tällöin parhaat tulokset saavutetaan hedelmällisessä yhteistyössä kilpailun sijaan.

Yhteistoiminnallisen hallinnan piirteet ovat hyvinvointitaloudellisissa ohjausmalleissa vahvasti läsnä, kuten myöhemmin ohjausmallien analyysiä koskevassa osiossa nähdään. Yhteistoiminnallisessa hallinnassa niin julkisen kuin yksityisen sektorin toimijat kokoontuvat yhteen luomaan konsensushakuista politiikkaa. Yhteistoiminnallisen hallinnan voidaan katsoa kehittyneen vastauksena aikaisemmille ylhäältä alas johdetuille hallinnollisille epäonnistumisille. Yhtä lailla yhteistoiminnallinen hallinta on syntynyt vaihtoehdoksi keskenään kilpailevalle edunvalvonnalle ja vastaukseksi tilivelvollisuuden pakoiluun. Toisesta suunnasta katsottuna yhteistoiminnallisen hallinnan perustana on ajatus, että kun todellisuuden tullessa yhä monimutkaisemmaksi tiedon hyödyntämisen tarve kasvaa, jolloin yhteiskunnalliset toimijat ovat entistä riippuvaisempia toisistaan, mikä ilmenee yhteistyön kasvaneena kysyntänä. (Ansell & Gash 2007.)

Emerson ja Nabatchi (2015, 18) määrittelevät yhteistoiminnallisen hallinnan julkiseen poliittiseen päätöksentekoon ja hallintaan liittyviksi prosesseiksi ja rakenteiksi, joissa osalliset niin julkisista virastoista, eri hallinnon tasoilta kuin yksityiselämän eri osa-alueilta yhdessä toteuttavat tarkoituksia, joita ei muuten saavutettaisi. Yhteistoiminnallinen hallinta nähdään myös mukautuvana ratkaisuna yhä keskinäisriippuvaisemmassa ja verkostoituneessa maailmassa (Emerson & Nabatchi 2015, 7).

Chris Ansell ja Alison Gash (2007) ovat omassa yhteistoiminnallisen hallinnan empiirisessä tarkastelussaan pyrkineet luomaan teoreettisen pohjan yhteistoiminnallisen hallinnan käsitteelle. Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa ongelmaksi on osoittautunut se, että yhteistoiminnallista hallintaa käsittelevät tutkimukset ovat usein keskittyneet johonkin hyvin spesifiin hallinnan

muotoon, kuten vaikkapa koulujärjestelmän sisällä tapahtuviin hallinnollisiin prosesseihin. Usein yhteistoiminnallisen hallinnan tarkastelussa on myös yksityiskohtaisesti keskitytty tietynlaiseen yhteistoiminnan muotoon, kuten esimerkiksi yhteistoiminnalliseen suunnitteluun tai luonnonvarojen hallintaan (Ansell & Gash 2007).

Ansell ja Gash määrittelevät yhteistoiminnallisen hallinnan seuraavalla tavalla:

// Hallinnollinen järjestely, jossa yksi tai useampi julkinen virasto (public agency) on suorassa yhteydessä yksityisiin osallisiin (stakeholders) yhteisessä päätöksentekoprosessissa, joka on virallinen, konsensushakuinen ja keskusteleva ja jonka tarkoituksena on toteuttaa julkista politiikkaa tai hallinnoida julkisia ohjelmia tai varoja.” (suomennos Aarni Hirvelä)

He korostavat, että heidän määritelmänsä painottaa kuutta tärkeää kriteeriä: 1) tilaisuus keskustelulle järjestetään julkisten instituutioiden tai virastojen toimesta, 2) keskustelussa on osallisia julkisen hallinnon ulkopuolelta, 3) osallistujat vaikuttavat suoraan päätöksentekoprosessiin, eivätkä ole vain konsultoitavina, 4) keskustelu on virallinen ja tapahtuu kootusti, 5) päätöksenteon tarkoituksena on päästä yhteisymmärrykseen ja 6) yhteistyön fokuksena on julkinen politiikka (*policy*) tai johtaminen. Kuten monet muut, myös Ansell ja Gash ovat tarkastelussaan tunnistanee ongelmaksi hallinnan käsitteen epämääräisyyden.

Ansell ja Gash (2007) katsovat, että yhteistoiminnallisessa hallinnassa julkisilla toimijoilla on kuitenkin ensisijaisesti johtava rooli. Yhteistoiminnallisen hallinnan ei kuitenkaan koskaan tulisi olla vain hallinnan kohteiden konsultointia. Kommunikaation pitää olla kaksisuuntaista ja osallisten (*stakeholders*) tulee voida olla myös keskusteluyhteydessä keskenään. Esimerkiksi kyselytutkimukset eivät tämän määritelmän mukaan ole osa yhteistoiminnallista hallintaa, sillä ne eivät mahdollista molemminpuolista kommunikaatiota.

David E. Booher (2005) on omassa katsannossaan erotellut viisi keskeistä haastetta, jotka tutkijoiden mukaan ovat johtaneet yhteistoiminnallisen hallinnan prosessien kehittymiseen ja poliittisen dialogin lisääntymiseen. Ensinnäkin on syntymässä uusia ”tiloja”, missä hallinnalliset prosessit voivat tapahtua. Perinteisesti hallinnan prosessit ovat tapahtuneet julkisten instituutioiden piirissä, missä ne ovat lisäksi selkeän hierarkian raamittamia; alueen hallinta asettuu alueellisen hallinnan alle, joka puolestaan asettuu kansallisen hallinnan alle ja niin edelleen. Tämän hierarkian rinnalle on kehittynyt uusia toimijoita, jotka toimivat perinteisten instituutioiden rajapinnassa tai niiden ulkopuolella.

Toinen haaste liittyy nykyaikaisten yhteiskuntien kompleksisuuteen ja sen mukanaan tuomaan kasvavaan epävarmuuden tunteeseen (Booher 2005). Toki poliittiset prosessit ovat ennenkin olleet jossain määrin epävarmuuden piinaamia. Perinteisen hallinnan mekanismit ovat kuitenkin epäonnistuessaan lisänneet epävarmuutta suuren yleisön joukossa. Yhteistoiminnallinen hallinta on tästä näkökulmasta katsottuna myös epävarmuuden hallintaa.

Kolmas haaste liittyy kulttuurisen diversiteetin lisääntymiseen. Poliittisten ongelmien ratkaiseminen edellyttää päätöksentekijöiltä nykyään kanssakäymistä hyvin moninaisten ihmisryhmien kanssa, joilla kullakin voi olla oma kieli, erilaiset arvot ja maailmankatsomus (Booher 2005). Moninaisuus tekee kommunikoinnista haasteellisempaa lisää päätöksenteon hankaluutta, mikä kasvattaa tarvetta yhteistoiminnalliselle hallinnalle.

Neljäs haaste on lisääntynyt tietoisuus poliittisten päätöksentekoprosessien keskinäisestä riippuvuudesta (Booher 2005). Vaikka edellä esitetyt haasteet – monimutkaisuus ja monimuotoisuuden lisääntyminen – tekevät yhteisen äänen löytämisestä vaikeampaa, niin prosessien keskinäisriippuvuus pakottaa selvittämään pulmat yhteisymmärryksessä. Erinäiset kriisitilanteet ovat ääriesimerkki prosessien keskinäisriippuvuudesta. Myös tässä näkökulmassa korostuu hallinnan verkostomainen luonne. Verkostot eivät ole pelkästään yhteyksiä muiden ihmisten, sidosryhmien ja instituutioiden välillä, vaan ne vaativat aktiivista toimintaa kaikilta osapuolilta ratkaistaessa sellaisia ongelmia, joihin ei yksipuolisesti voi vaikuttaa.

Viimeinen haaste ikään kuin kokoaa kaikki aikaisemmin esitetyt yhteen eikä sinällään ole syy yhteistoiminnallisen hallinnan kehittymiseen vaan pikemminkin sen johdannainen. Kyse on siitä, miten luottamuksen dynamiikka on muuttunut (Booher 2005). Luottamus poliittisiin prosesseihin

on vaade niiden legitimititeetille. Kun poliittisia ongelmia ratkaistaan uudella tavoin, niin silloin myös luottamus prosesseihin pitää rakentaa uudelleen.

Booher (2005) listaa myös neljä haastetta, jotka vaikuttavat yhteistoiminnallisen hallinnan toimintatapojen toteutumiseen: pluralismi (poliittinen teoria), aktivismi, institutionaaliset käytännöt ja vuorovaikutuksen kustannukset.

Pluralismilla tässä yhteydessä tarkoitetaan poliittista teoriaa, missä suurella yleisöllä ei ole joko riittävää ymmärrystä julkisesta politiikasta tai he eivät ole halukkaita osallistumaan julkisen politiikan muotoiluun. Näin ollen julkista politiikkaa tehdään ensisijaisesti vakiintuneissa, legitiimeissä hallinnollisissa instituutioissa. Oikeusjärjestelmä näennäisesti valvoo poliittisten prosessien oikeudenmukaisuutta, mutta todellisuudessa poliittisten linjausten muodostamiseen vaikutaan myös epävirallisilla keinoin. Kansalaisten tehtäväksi jääkin poliittisten toimijoiden asettaminen edesvastuuseen. Pluralismin näkökulmasta ongelma onkin, miten poliittiset prosessit voidaan käytännössä järjestää uudelleen niin, että ne ovat sekä aidosti yhteistoiminnallisia että demokraattisia.

Toinen haaste on ajatusmalli, että yhteiskunnalliset ongelmat tulee kohdata aktivismin keinoin. Tällaiset prosessit eivät välttämättä ole aina osallistavia ja aktivismin lähtökohdat saattavat perustua rakenteellisen eriarvoisuuden tunnistaviin näkemyksiin, joista ei olla halukkaita joutumaan. Toisaalta yhteistoiminnallisen hallinnan pitäisi kuitenkin pystyä sisäistämään osallisten eri lähtökohdat, eikä yhteistoiminnallinen hallinta sinällään estä aktivismeja toimimasta tavoitteensa saavuttamiseksi myös yhteistoiminnallisen prosessin ulkopuolella. (Booher 2005.)

Vakiintuneet institutionaaliset käytännöt ovat ongelmallisia siksi, että ne eivät automaattisesti edistä yhteistyön tekemistä; nykyaikaiselle poliittiselle kulttuurille on ominaista vastakkainasettelu (Booher 2005). Tämän näkemyksen mukaan politiikan tekeminen on olennaisilta osin kilpailullista toimintaa, jossa poliitikot, eturyhmät ja muut osallisena olevat tahot tavoittelevat pääsääntöisesti omaa etuaan.

Viimeinen Booherin (2005) listaama haaste on vuorovaikutuksen kustannukset. Yhteistoiminnallinen hallinta tuottaa kustannukset aivan kuten kaikki muukin kollektiivinen päätöksenteko. Kustannuksia ovat esimerkiksi käytetty aika, raha ja mahdollisista epäonnistumisista koituvat lisäkustannukset. Yhteistoiminnallisen hallinnan prosessien kustannukset voivat olla perinteisiä metodeja korkeammat, mikä asettaa ne epäedulliseen asemaan eri vaihtoehtoja punnittaessa. Tällaisessa arvioinnissa olisi kuitenkin tähdellistä pystyä arvioimaan eri prosessien ja niiden tuottamien lopputulosten kokonaiskustannuksia.

Vastaavanlaisia määrittelyjä on löydettävissä myös David W. McIvorin (2020) yhteistoiminnallisen hallinnan kriittisestä katsauksesta. Siinä yhteistoiminnallinen hallinta määritellään muun muassa laajemmaksi paradigman muutokseksi, missä fokus on siirtymässä hallinnan yksiköistä hallinnan prosesseihin, joita hoitavat niin julkiset kuin yksityiset toimijat (McIvor 2020). Yhteistoiminnallinen hallinta ilmentää sellaista muutosta, jossa hallinta on vähemmän hierarkkinen kuin ennen eikä valta ole yhtä helposti kontrolloitavissa. Näissäkin tulkinnoissa hallinnan nähdään muuttuvan yhteistoiminnalliseksi siksi, että perinteiset instituutiot eivät enää yksin ole kykeneväisiä ratkaisemaan kaikkia yhteiskunnallisia ongelmia (McIvor 2020).

Ongelmalliseksi yhteistoiminnallisessa hallinnassa nähdään mahdolliset vallan epätasapainot ja resurssien epätasainen jakautuminen osallisten kesken (Ansell & Gash 2007; Purdy 2012). Jos joillakin prosessin osallisilla ei ole jostakin syystä, kuten institutionaalisesta rakenteesta, statuksesta tai kyvyistä johtuen tasavertaista mahdollisuutta osallistua yhteistoiminnallisen hallinnan prosesseihin, niin silloin niistä tulee alttiita vahvempien toimijoiden manipuloinnille. Usein esimerkiksi ympäristönsuojelua koskevissa kysymyksissä taloudelliset resurssit ovat vahvasti painottuneet teollisuuden intressien puolelle (ks. esim. McCloskey 2000; Echeverria 2001). Vallan epätasapaino muodostuu ongelmalliseksi erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa tärkeillä osallisilla ei ole takanaan organisatorista infrastruktuuria (Ansell & Gash 2007). Tämä voi tehdä prosessin osallisten edustamisen hankalaksi. Yhteiskunnallisen hallinnan prosessit vaativat myös usein paljon aikaa ja energiaa sekä sellaista teknistä tietotaitoa, jota joillakin osallisilla ei yksinkertaisesti ole. Jo pelkästään tietoisuus vallan ja resurssien epätasapainoisesta jakautumisesta voi vaikuttaa osallisten halukkuuteen osallistua yhteistoiminnallisen hallinnan kehittämiseen

(Ansell & Gash 2007). Julkisella vallalla onkin tässä tärkeä rooli tasapainoisen keskustelun ja toiminnan järjestäjänä.

Valtasuhteiden analysoiminen yhteistoiminnallisessa hallinnassa voi olla kuitenkin haastavaa, sillä valtasuhteet voivat olla hyvin epämääräisiä tai monimutkaisia. Puhuttaessa valtasuhteista yhteistoiminnallisen hallinnan yhteydessä pitäisi ymmärtää vallan poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset piirteet (Purdy 2012). Valta ei ole myöskään aina itsekästä, vaan sen avulla voidaan tavoitella yhteistä etua eri osallisten välillä, jolloin valtaa voidaan käyttää esimerkiksi yhteistyöprosessien parantamiseen (Purdy 2012).

Yhteistoiminnallinen hallinta tarjoaa kiehtovaa kuvaa tulevaisuuden politiikasta. Jos yhteiskuntia voidaan hallita aidosti yhteistoiminnallisesti, niin silloin on mahdollisuus välttää risti-riitaisen politiikan mukanaan tuomat yhteiskunnalliset kustannukset. Parhaimmillaan myös demokraattinen osallistuminen lisääntyy. Yhteistoiminnallisen hallinnan kaikista hedelmällisin ydin onkin juuri mahdollinen yhteisymmärryksessä toteutettu politiikka.

On kuitenkin huomattava, että kaikki yhteiskunnalliset ongelmat eivät välttämättä ole ratkaistavissa yhteistoiminnallisen hallinnan keinoin. Ne eivät siis ole ihmeratkaisu kaikkiin yhteiskunnallisiin erimielisyyksiin. Monet perinteiset poliittiset instituutiot myös toimivat tehtäväänsään kiitettävästi, eivätkä yhteistoiminnalliset prosessit tällöin välttämättä tuo lisäarvoa. Yhteistoiminnallisen hallinnan käsitettä ei myöskään pidä hyödyntää vain näennäisen lisäarvon luomiseksi. Autenttinen yhteistoiminnallinen prosessi määrittäytyy vasta siinä sovellettujen toimintatapojen, metodien ja työkalujen kautta.

Vastuu yhteistoiminnallisesta hallinnasta on kaikilla. Kansalaisten on oltava halukkaita osallistumaan hallinnan kehittämiseen ja osaltaan pidettävä huolta riittävän tietotaidon hankkimisesta. Kuitenkin erityisesti viranomaisten ja erinäisten yhteisöjen johtajien toimenkuva korostuu. Heillä on mahdollisuus – tiettyyn rajaan asti – päättää tai ainakin vaikuttaa siihen, millaisia hallinnollisia prosesseja kulloinkin sovelletaan. Tällöin myös korostuu aikaisemmin kuvattu vallan tasapainon ongelma yhteistoiminnallisen hallinnan prosesseissa.

2.3.3 Hallinnan lähtökohtana kompleksisuusajattelu

Kuten jo aikaisemmin usean eri hallintateorian yhteydessä on tullut ilmi, kasvava kompleksisuus esiintyy usein varsin keskeisenä elementtinä. Kuten esimerkiksi hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan tapauksissa todellisuuden lisääntynyt monimutkaisuus ja muuttujien keskinäisriippuvuus voidaan nähdä sekä lähtöasetelmana uusien hallintaideologioiden kehittymiselle että haasteena nykymuotoiselle hallinnalle. Kompleksisuustieteet ja kompleksisuusajattelu ovatkin yhä kiinnostavampia tutkimuskohteita myös hallintotutkimuksen saralla. Esimerkiksi Suomessa kiinnostus kompleksisuusajattelua kohtaan konkretisoituu lisääntyneenä soveltamisena hallintotieteellisissä väitöstutkimuksissa (Vartiainen & Raisio 2011). Maailmalla kompleksisuusajattelu on ollut mielenkiinnon kohteena jo pidempään, ja siitä ovat kirjoittaneet esimerkiksi Tony Bovaird (2008), Erik-Hans Klijn (2008) sekä Andreas Duit ja Victor Galaz (2008).

Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit voivat olla hyvin monimutkaisia ainakin sisällöiltään, sillä niiden tarkoitus on ohjata eri yhteiskunnan osa-alueita, jotka jo itsessään ovat varsin kompleksisia ja vaikeasti hallittavia systeemeitä. Kompleksisella systeemillä tarkoitetaan systeemiä, joka rakentuu useiden, autonomisten toimijoiden ja organisaatioiden varaan, jotka ovat kuitenkin yhteydessä toisiinsa sekä riippuvaisia toisistaan (Vartiainen & Raisio 2011). Cairney, Heikkilä & Wood (2019) katsovat kompleksisuuden käsitteen sisältävä viisi piirrettä. Ensinnäkin kompleksinen järjestelmä on enemmän kuin osiensa summa. Tämä näkemys korostuu erityisesti kompleksisia adaptiivisia systeemejä tarkasteltaessa. Toisekseen kompleksiset järjestelmät tasoittelevat itseään negatiivisten ja positiivisten palaukytkentöjen kautta. Myös Duit ja Galaz (2008) ovat tulleet tähän johtopäätökseen tutkiessaan kompleksisia systeemejä. Lisäksi Cairney, Heikkilä ja Wood (2019) katsovat, että kompleksiset järjestelmät ovat alkuarvoherkkiä, ovat emergenttejä eli tuottavat uudenlaista käyttäytymistä ja niistä on mahdollista löytää pidempiaikaisia säännönmukaisuuksia, vaikka väliaikaisia muutoksia tapahtuisikin.

Andreas Duit ja Victor Galaz tekevät tärkeän huomion tarkasteltaessa kompleksisuuden käsitettä. He katsovat, että on olennaista tehdä määritelmällinen ero perinteisen monimutkaisuuden

hallinnan ja kompleksisten systeemien hallinnan välille (Duit & Galaz 2008). Jos kompleksisuus perinteisessä mielessä ymmärretään muutoksen, epävarmuuden ja rajallisten ennustettavuuden kautta, niin kompleksisilla adaptiivisilla systeemeillä on piirteitä, jotka liittyvät niiden sisäisiin ominaisuuksiin. Sen sijaan, että kompleksisuus siis ymmärrettäisiin vain jonkin järjestelmän sisäisenä ominaisuutena, tulisi pyrkiä selittämään myös sitä, miten muutokset eri systeemeissä näkyvät niiden ulkopuolella muissa systeemeissä.

Ennen varsinaista yhteiskunnallisten kompleksisten systeemien ja niiden hallinnan tarkastelua on järkevää ensin laajemmin paneutua kompleksisuusajattelun takana piileviin näkökulmiin ja teoreettisiin suuntauksiin, sillä yhteiskunnallinen kompleksisuusajattelu on muiden tieteenalojen johdannainen. Kompleksisuusajattelu pohjautuu kompleksisuustieteisiin. Joissakin yhteyksissä on käytetty ilmaisua kompleksisuusteoria, joka on hieman ongelmallinen siinä mielessä, että näkemykset kompleksisuudesta eivät muodosta yhtenäistä teoriaa, vaan pikemminkin koostuvat useista eri teoreettisista suuntauksista (Merali & Allen 2011; Duit & Galaz 2008; Merali 2006; Klijn 2008).

Laajasta teoriapohjasta johtuen kompleksisuustieteet ovat jakautuneet kolmeen eri koulukuntaan, jotka ovat neo-reduktionismi, metaforien koulukunta ja kriittis-pluralistinen koulukunta (Vartiainen & Raisio 2011). Näistä ensimmäinen eli neo-reduktionistinen koulukunta katsoo, että on mahdollista luoda ”kaiken teoria” (Richardson 2008). Tällainen ajattelu edustaa niin kutsuttua kovaa kompleksisuustiedettä, missä erilaisten mallinnusten selitysvoima on vahva. Hallintotieteellisistä lähtökohdista katsottuna neo-reduktionistinen ajattelu on vähintäänkin ongelmallista, sillä yhteiskunnallisen hallinnon ja hallinnan mekanismien työstäminen yksinkertaiseksi malliksi on lievästi sanottuna haasteellista, ellei mahdotonta.

Metaforinen koulukunta – pehmeä kompleksisuustiede – on puolestaan reduktionistinen kompleksisuustieteen vastakohta. Metaforisessa ajattelu monimutkainen todellisuus pyritään esittämään kielikuvien avulla ymmärrettävämmiin. Tausta-ajatuksena on, että metaforien avulla pystytään hahmottamaan uudella tavalla sen todellisessa monimutkaisessa muodossaan sen sijaan, että todellisuus nähdään loogisesti toimivana koneistona. (Richardson 2008.)

Kriittis-pluralistinen koulukunta asettuu kahden edellä esitellyn näkemyksen väliin (Richardson 2008). Jos neo-reduktionismissa pyritään säännönmukaisuuteen ja metaforien koulukunnassa puolestaan todellisuutta käsitellään jokseenkin kriittittömästi, niin kriittis-pluralistisessa näkemyksessä tavoitellaan kriittistä reflektiota (Vartiainen & Raisio 2011). Tällöin hyväksytään lähtökohdaksi se, että todellisuus on liian monimutkainen ”kaiken teorian” muodostamiseksi. Kompleksisia ilmiöitä tuleekin vain tarkastella eri näkökulmista kriittisesti ja pyrkiä selittämään ne *riittävän hyvin*. Reduktionistinen käsitys soveltuukin paremmin sellaisten organismien tarkasteluun, jotka toimivat melko stabiileissa ympäristöissä.

Kompleksisuusajattelu pohjautuu näkemykseen, että todellisuudessa monet muutokset ovat epälineaarisia. Tämä pätee erityisesti kompleksisiin adaptiivisiin systeemiin (*KAS*), joissa esimerkiksi sisäiset pienet muutokset voivat aiheuttaa systeemitasolla suuria muutoksia tai päinvastoin (Duit & Galaz & 2008; Bovaird 2008; Klijn 2008). Olennainen ero perinteiseen yhteiskunnalliseen systeemiteoriaan nähden on, että kompleksisten adaptiivisten systeemien ei oleteta koostuvan ennakkoon tunnetuista muuttujista, muutokset systeemien sisällä ja niiden välillä ovat epälineaarisia ja erilaisia tasapainopisteitä on useita, kun taas systeemiteoria olettaa muutosten tapahtuvan lineaarisesti tunnettujen muuttujien palautekytkentöjen kautta (Duit & Galaz 2008; Klijn 2008).

Kompleksisista adaptiivisista systeemeistä ei ole olemassa yhtenäistä teoriaa tai selkeää mallia, joiden mukaan niiden katsotaan rakentuvan (Duit & Galaz 2008). Hallintotieteellisen tutkimuskirjallisuuden piiristä voidaan kuitenkin löytää yhteneviä näkemyksiä niiden tyypillisimmistä ominaisuuksista.

Ensinnäkin *KAS*:t koostuvat itsenäisistä agenteista, joilla yhteiskunnallisessa merkityksessä voidaan tarkoittaa esimerkiksi eri yhteiskunnallisia toimijoita, yrityksiä tai vaikkapa valtioita (Duit & Galaz 2008; Klijn 2008). Agentit toimivat omassa ympäristössään itsenäisesti uuteen tietoon ja muiden agenttien toimintaan reagoiden, eivätkä ne toimi minkään keskusyksikön ohjaamina (Duit & Galaz 2008; Bovaird 2008; Klijn 2008). Agenttien itseohjautuvuudella on keskeinen funktio *KAS*:en toiminnassa. Tutkimuskirjallisuudessa tällaisilla systeemeillä katsotaan

olevan emergenttejä (*emergent*) ominaisuuksia, jotka liittyvän nimenomaan itsenäisten agenttien toimintaan ja niiden välisiin suhteisiin (Duit & Galaz 2008; Bovaird 2008; Klijn 2008). Tällä tarkoitetaan sitä, että kun agentit toimivat itsenäisesti reagoiden systeemin sisäisiin muutoksiin, voi tämä tuottaa sellaisia järjestelmätason muutoksia, jotka eivät ole – ainakaan helposti – ennustettavissa systeemin aikaisempien ominaisuuksien perusteella (Duit & Galaz 2008; Bovaird 2008; Klijn 2008). Toisaalta agentit noudattavat kuitenkin yleensä tiettyjä sääntöjä ja käytänteitä, mikä asettaa reunaehdot systeemien toiminnalle ja tekee niistä jossain määrin ennustettavia (Bovaird 2008).

Duit ja Galaz (2008) puhuvat raja-arvojen vaikutuksista (*threshold effects*). Tällä viitataan juuri kompleksisille adaptiivisille systeemeille ominaiseen tapaan reagoida muutokseen. Kuten todettua, muutokset eivät välttämättä ole lineaarisia tai hiljalleen eteneviä. Systeemien katsotaan sisältävän tällaisia raja-arvoja (kuvailtu myös ”*tipping points*” ja ”*abrupt change*”, Duit & Galaz 2008), joiden ylityessä systeemit voivat käydä läpi rajujakin muutoksia, vaikka ne ulkoapäin katsottuna näyttäisivätkin olleen kohtuullisen stabiilissa tilassa.

Kompleksiset adaptiiviset systeemit kehittyvät positiivisten ja negatiivisten palautekytkentöjen kautta (Duit & Galaz 2008; Klijn 2008). Tällaiselle kehitykselle ovat tavanomaisia lisääntyneen kasvun kaudet, joita seuraavat nopeat ja usein peruuttamattomat muutokset. Positiiviset palautekytkennät edesauttavat muutosta, kun taas negatiiviset palautekytkennät ylläpitävät vallitsevaa tasapainoa (Kljin 2008). Esimerkkinä negatiivisesta palautekytkennästä yhteiskunnallisessa kompleksisessa adaptiivisessa systeemissä toimivat päätöksentekoa jarruttavat ristiriitaiset intressit: kun eri toimijat puolustavat saavutettuja etujaan he toimivat näin vastustaen samalla muutosta, mikä ylläpitää olemassa olevaa järjestystä. Jos systeemin sisäisistä palautekytkennöistä ei ole riittävää ymmärrystä, agenttien vuorovaikutuksen kautta voi kehittyä hyvinkin yllättäviä lopputuloksia, jotka eroavat aikaisemmista oletuksista selvästi (Duit & Galaz 2008).

Edellä kuvatut muutosprosessit voivat saada aikaan myös tapahtumasarjoja eri KAS:en kesken, jos muutosten vaikutuksen skaalautuvat alueellisesti (esim. paikallisesta kansalliseen), ajallisesti (viivästyneet vaikutukset) tai systeemistä toiseen (esim. teknisestä poliittiseen) (Duit & Galaz 2008). Skaalautuminen tapahtuu sitä todennäköisemmin, mitä tiiviimmin eri systeemit ovat yhteydessä toisiinsa (Duit & Dalaz 2008). Löyhemmin yhteydessä olevissa systeemeillä on enemmän aikaa varautua ja reagoida ympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

Kompleksiset adaptiiviset systeemit yhteiskunnallisen tutkimuksen välineenä saavat osakseen myös kritiikkiä. Ensinnäkin teoriapohja on johdettu pitkälti biologisista ja fyysisistä systeemeistä, jolloin on oletettu, että ihmisten luomat järjestelmät noudattelevat pitkälti samoja lainalaisuuksia. Uudessa ympäristössä olisi myös tarpeen pystyä muodostamaan koherentti teoriapohja tiettyjen peruspilareiden varaan. Vaikka tällainen viitekehys onnistuttaisiin luomaan kuvaamaan ihmisten sosiaalista toimintaa tietyllä alueella, se ei takaa kaiken ihmisten toiminnan ennustettavuutta. Tässä palataan myös arvokysymykseen siitä, että mitkä ihmisten systeemit ovat tutkimisen arvoisia. (Bovaird 2008.)

TAULUKKO 3. Kompleksisen adaptiivisen systeemin piirteitä yhteenvedävästi (Vartiainen ym. 2020; mukailen Turner & Baker 2017)

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

Useat kompleksisuusajattelun lähtökohdista ovat läsnä myös viimeaikaisissa hallinnan teorioissa, kuten esimerkiksi aikaisemmin kuvatun hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan teorioissa (Klijn 2008). Näissä molemmissa keskitytään tarkastelemaan hallinnan prosesseja verkostomaisen rakenteen kautta, jossa poliittisiin prosesseihin vaikuttavat useat keskinäisessä vuorovaikutuksessa toimivat osapuolet. Tällaiset rakenteet ovat usein luonteeltaan monimutkaisia ja sitä vaikeammin ennakoitavissa, mitä useammasta osasta ne koostuvat. Todellisuudessa hallinnan prosessit ovat myös jakautuneet usealle eri tasolle, mikä tekee hallinnasta monimutkaisen kokonaisuuden.

Politiikan tekijöille kompleksisuusajattelun tärkeys korostuu systeemien dynamiikkojen ymmärtämisenä ja varsinkin sellaisten tekijöiden hahmottamisena, joiden seurauksena toimintaympäristö muuttuu (Bovaird 2008). Erityisesti politiikan tekijöiden tulisi kompleksisuusajatteluun nojaten huomata, että kompleksisissa adaptiivisissa systeemeissä vaihtoehtoisten lopputulosten selkeä hahmottaminen on pulmallista, sikäli kun tällaiset systeemit toimivat spontaanisti ja itseohjautuvasti. Poliittikalinjauksia tulisi arvioida välittömien vaikutusten kautta. Bovaird (2008) katsoo, että politiikan tekijöillä on mahdollisuus muovata systeemiä jossain määrin sekä oppia kokemuksen kautta, mutta heidän vaikutusvaltansa rajoittuu lyhyen aikavälin vaikutuksiin. Koska kompleksiset adaptiiviset systeemit ovat polkuriippuvaisia – eli lähtötilanne ja aikaisemmat päätökset osaltaan vaikuttavat tuleviin valintamahdollisuuksiin – niin tällöin toki lyhyen aikavälin päätökset muovaavat systeemiä myös pitkällä aikavälillä.

Bovaird (2008) on laatinut oman listansa siitä, miten kompleksisten adaptiivisten poliittisten systeemien toimintaa tulisi pyrkiä hahmottelemaan. Jäsennyksen lähtökohdat on lajiteltu systeemien sisäisiin ominaisuuksiin ja systeemitason ominaisuuksiin.

Oletukset systeemien sisäisistä ominaisuuksista (mukaillen Bovaird 2008):

- Mitä vahvempaa on systeemin osien – eli agenttien – vuorovaikutus, sitä vaikeammin se on ennustettavissa
- Alati muuttuvassa systeemissä agenttien mahdollisuus kontrolloida tapahtumien etenemistä on vähäinen
- Vahvasti vuorovaikuttuneet systeemit todennäköisemmin operoivat kompleksisten adaptiivisten systeemien lailla
- Vuorovaikutussuhteiden tulee tuottaa epälineaarisia seurauksia
- KAS:eille tunnusomaiset emergentit ominaisuudet eli systeemintason muutosten tapahtuminen pienten sisäisten muutosten kautta

Oletukset systeemitason ominaisuuksista (mukaillen Bovaird 2008):

- Jos tällaisen systeemin reunaehdot pyritään muuttamaan, tulisi sitä lähestyä strategisesti emergenttien ominaisuuksien perspektiivistä
- Systeemit voivat pysyä pitkään lähes muuttumattomina, mutta muutospaineet voivat kasautua, mitä seuraa äkillinen käänne systeemin toiminnassa
- Agentit voivat vastata ylhäältä alaspäin tuleviin vaikutusyrityksiin, mikä voi vaikuttaa systeemin ominaisuuksiin
- Systeemin vieminen haluttuun suuntaan vaatii usein kokeellisuutta

Klijn näkee kompleksisuusajattelun hallinnan tarkastelun välineenä perustuvan pitkälti samoihin lähtökohtiin kuin Bovaird. Klijn (2008) korostaa myös, että kompleksisuusajattelussa painotetaan systeemin spontaanitutta ja itseohjautuvuutta. Itseohjautuvuus puolestaan tekee systeemiin vaikuttamisen ja hallitsemisen hankalaksi. Systeemien emergentit ominaisuudet tukahduttavat yritykset hallita tällaisia systeemejä ja julkisen hallinnon ja sen ympärillä vaikuttavien toimijoiden tulisi pyrkiä sopeutumaan muutokseen sen sijaan, että sitä yritettäisiin kokonaisvaltaisesti hallita (Klijn 2008).

Klijnin (2008) mukaan sosiaalisen systeemin yhteisevoluutio on seurausta siinä toimivien agenttien strategisista päätöksistä, joiden avulla toimijat pyrkivät sopeutumaan muuttuvaan ympäristöön ja samalla vaikuttavat niin omaan kuin myös muiden ympärillä toimivien agenttien käyttäytymiseen.

Vaikuttamisyrietykset tulisi kompleksiseissa systeemeissa kohdistaa hyvin spesifeihin asiayhteyksiin ja oikeanlaisen vuorovaikutuksen kautta tavoitella sitä kautta haluttua kehityskulkua (Klijn 2008). Poliittisten toimijoiden tulisikin olla perillä erilaisista vaikutusmahdollisuuksista ja pyrkiä muodostamaan oman toiminnan kannalta suotuisia koalitioita muiden agenttien kanssa.

2.4 Yhteenveto

Hyvän hallinnan, yhteistoiminnallisen hallinnan ja kompleksisuusajattelun teorit muodostavat kokonaisuuden, joka tarjoaa kattavat eväät hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysiin. Tässä vaiheessa on myös hyvä huomata, että hallintotieteellinen keskustelu ei suinkaan rajoitu edellä kuvattuihin teorioihin, vaan on hyvin moninaista ja moniulotteista. Hallintotieteelliseen keskusteluun liitetään piirteitä myös muilta tieteenaloilta, kuten esimerkiksi sosiologiasta ja kielitieteistä.

Hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan teorit ovat monella tapaa hyvin lähellä toisiaan. Yhteistoiminnallisen hallinnan voi ymmärtää myös kuuluvan hyvän hallinnan käsitteen alle. Yhteistoiminnallinen hallinta siis on osa hyvää hallintaa. Tärkeä erotus on kuitenkin tehtävä sen tosiasian hahmottamiseksi, että hyvän hallinnan teorioissa korostuvat vuorovaikutuksen lisäksi muut keskeiset käsitteet, kuten oikeudenmukaisuus ja demokraattisuus.

Hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan teorioissa on selkeästi nähtävissä näkemys maailman lisääntyvästä monimutkaisuudesta, mikä jäsentää hallintoa uudelleen. Monimutkaiset, keskinäisriippuvaiset ja asiantuntijuutta vaativat yhteiskunnalliset ongelmat edellyttävät useiden eri toimijoiden osallistumista niiden ratkaisemiseen. Juuri tästä syystä kompleksisuusajattelun tarkastelu on tässä yhteydessä niin ikään mielekäästä. Vaikka kompleksisuusajattelu tarjoaakin kohtuullisen vähän työkaluja hallinnan prosessien käsittelyyn, kompleksisuusajattelu auttaa hahmottamaan hallinnan systeemien monimutkaista luonnetta.

Kootusti nämä teorit muodostavat kuvan sellaisesta poliittisesta todellisuudesta, missä yhteiskunnallisia ongelmia ratkotaan vuorovaikutuksellisissa verkostoissa eri toimijoiden kesken. Prosesseihin ottavat osaa niin julkiset instituutiot, kolmannen sektorin toimijat, yritykset kuin yksittäiset asiantuntijat ja kansalaiset. Keskeistä on dialogi, jonka avulla pyritään kohti oikeudenmukaisempaa päätöksentekoa. Päätöksentekoa värittää monimutkainen todellisuus, mikä myös ohjaa politiikan tekemistä enemmän kohti yksittäisiin politiikkalinjauksiin keskittyvää poliittista kulttuuria. Erityisesti hyvän hallinnan teorioissa on läsnä näkemys, että politiikka tulisi arvioida saavutettujen lopputulosten perusteella, mikä olennaisesti liittyy myös edellä kuvattuun poliittisen kulttuurin muutokseen. Kun tehtyä politiikkaa arvioidaan lopputulosten valossa, tämä väistämättä tarkoittaa kasvavaa sitoutumista yksittäisten poliittisten linjausten seuraamiseen, analysoimiseen ja kehittämiseen. Poliitiikan tekeminen tulee ymmärtää kokonaisvaltaisena prosessina, joka kehittyy ajassa sen sijaan, että politiikka nähdään vain erillisten päätösten sarjana.

3 Hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysi

Hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin analyysistä on lähdettävä liikkeelle koko käsitteen määrittelystä. Tässä hyvinvointitaloudellisella ohjausmallilla tarkoitetaan sellaisia politiikan ja hallinnan ohjausmalleja, jotka ovat kokonaisvaltaisia ja olennaisilta osin hyvinvointia rakentavia. Kokonaisvaltaisuudella tarkoitetaan sitä, että ohjausmalli on yksittäisiä indikaattoreita laajempi, yhtenäinen käytännöllinen kokonaisuus. Ohjausmallilla tulee myös olla selkeä poliittinen funktio: sitä käytetään politiikan tekemiseen, analysoimiseen ja uudelleenmäärittelyyn. Kuten aikaisemminkin todettiin, tässä raportissa hallinnan käsitettä tarkastellaan julkishallinnon näkökulmasta. Valitut hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit tulee siis ymmärtää ensisijaisesti julkisen hallinnon välineinä. SOSTEn, THL:n ja Demos Helsingin yhteisessä hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin selvityshankkeessa on otettu tarkasteluun seitsemän maata, joista löytyy nämä kriteerit täyttävä ohjausmallin tai poliittinen viitekehys. Valitut maat ovat Skotlanti, Uusi-Seelanti, Islanti, Wales, Ruotsi, Alankomaat ja Italia.

Kiinnostuksen kohteena tässä tarkastelussa ovat siis erityisesti ne hallinnolliset prosessit ja niiden toimintaperiaatteet, joiden pohjalta hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja on kehitetty. Pyrkimyksenä on tarjolla olevan aineiston pohjalta tarkastella aikaisempaan teoriaosioon nojaten miten hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan periaatteet ilmenevät hyvinvointitaloudellisessa ohjausmallissa. Hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja peilataan myös kompleksisuusajatteluun ja tarkastellaan, onko tällä teoriapohjalla ja ohjausmallilla yhteistä rajapintaa. Hypoteesina on, että hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli symbolisoi vähintäänkin kohtuullisesti hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan olennaisia periaatteita. Hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan teorioissa ovat vahvasti läsnä erityisesti vuorovaikutuksellisuus, dialogi osana poliittisia prosesseja, osallistaminen ja oikeudenmukaisuus. Hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien katsotaan siis ilmentävän tällaisia piirteitä. Oletuksena on myös, että kompleksisuusajattelun kautta on mielekästä lähestyä hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysiä ja monet kompleksisten adaptiivisten systeemien piirteet sopivat myös ohjausmallien analysoimiseen.

Raportin yhtenä tarkoituksena on kriittisesti tarkastella sitä, toteutuvatko hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan ihanteet tällaisissa ohjausmalleissa. Erityisenä mielenkiinnon kohteena on pohtia, miten valta jakautuu hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin kaltaisessa viitekehyksessä. Tässä korostuvat esimerkiksi hallinnan teorioiden demokraattisuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteet. Raportissa pyritään esittämään näkemyksiä siitä, miten näitä näkökulmia voitaisiin kehittää. Olennaista on kuitenkin myös huomioida, että hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan teoriapohjat eivät ole itseisarvoisesti oikeellisia eivätkä ne siten pysty tarjoamaan absoluuttisia totuuksia hallinnan järjestämisestä. Ohjausmallin periaatteita tuleekin tarkastella kriittisesti niin hyvässä kuin pahassa, vaikka ne määritelmällisesti asettuisivatkin edellä kuvattujen hallinnan teorioiden ulkopuolelle. Kuten teoriaosuudessa on mainittu, niin ikään perinteiset hallinnan instituutiot ovat usein varsin kykeneviä suoriutumaan niille osoitetuista tehtävistä.

Seuraavassa luvussa esitellään ensiksi analyysin aineisto, jota sitten käsitellään hallinnan teorioiden tarjoamista lähtökohdista. Tarkasteluun valitut ohjausmallit käydään läpi yksitellen, jonka

jälkeen keskeiset havainnot kootaan yhteen. Lopuksi havainnot verrataan luvussa 2.3 esiteltyihin hallinnan teorioihin.

3.1 Analyysin aineisto

Hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysi tässä tarkastelussa keskittyy kolmen maan prosesseihin: Skotlanti, Wales ja Uusi-Seelanti. Näistä kolmesta maasta on saatavilla kattavasti tietoa hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien taustalla vaikuttaneista prosesseista, jotka tämän analyysin kannalta ovat kiinnostavia. Jennifer Wallace (2019) on ansiokkaasti koonnut Skotlannin ja Walesin ohjausmallien syntymekanismia kirjassaan *Wellbeing and Devolution Reframing the Role of Government in Scotland, Wales, and Northern Ireland*. Uuden-Seelannin valtiovarainministeriö (2018) on puolestaan julkaissut paperin *Living Standards Framework: Background and Future Work*, joka osaltaan valottaa Uuden-Seelannin ohjausmallin taustalla vaikuttaneita prosesseja. Tämän lisäksi nämä kolme maata muodostavat yhdessä Islannin ja Suomen kanssa Wellbeing Economy Governments (WEGo) -liittouman, missä tavoitteena on hyvinvoinnin lisääminen sekä asiantuntemuksen ja toimintatapojen jakaminen (Wellbeing Economy Alliance 2021). Nämä kolme maata siis tarjoavat mielekkään empiirisen pohjan analyysille: ohjausmallien taustoista on saatavilla riittävästi tietoa ja kyseiset maat ovat sitoutuneet hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien hyödyntämiseen.

Kompleksisuusajattelua koskevassa osiossa hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja käsitellään enemmän rakenteen kuin alla olevien prosessien kautta. Kiinnostavaa on se, miten ne tässä ajassa toimivat ja miten ohjausmalleja kehitetään sekä muutetaan. Maista on saatavilla indikaattori-kokoelmat, jotka kartoittavat, mitä yhteiskunnan osa-alueita kyseisten ohjausmallien avulla tarkastellaan. Kompleksisuusajattelun kannalta on olennaista pohtia, millaisessa yhteydessä nämä osa-alueet ovat toisiinsa ja miten ohjausmallit reagoivat sisäisiin muutoksiin.

Analyysi etenee siten, että ensin käydään läpi Skotlannin, Walesin ja Uuden-Seelannin ohjausmallin taustalla vaikuttaneita prosesseja. Tarkoituksena on myös havainnoida, onko näiden kolmen maan kesken tunnistettavissa yhtäläisyyksiä niissä toimintaperiaatteissa, joiden avulla ohjausmalleja on kehitetty. Tämän jäsennyksen jälkeen keskitytään kommentoimaan näitä prosesseja hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan viitekehyksessä. Sen jälkeen ohjausmalleja tarkastellaan kompleksisuusajattelun kautta ja lopuksi esitetään vielä kriittiset näkemykset niin teorioista kuin hyvinvointitaloudellisista ohjausmalleista sekä tuodaan ilmi kirjoitusprosessin aikana kehittyneet johtopäätökset.

3.2 Ohjausmallit

3.2.1 Skotlanti

Skotlanti oli ensimmäinen Yhdistyneen kuningaskunnan maista, joka aloitti hyvinvointitaloudellisen viitekehyksen kokeellisen tarkastelun. National Performance Networkin ensimmäinen versio esiteltiin vuonna 2007 ja vuoteen 2018 mennessä se oli jo kehittynyt yksittäisestä työkalusta kokonaiseksi hyvinvoinnin viitekehykseksi (Wallace 2019). Ohjausmalli käsittelee laajasti yhteiskunnan eri osa-alueita ja koostuu yhdestätoista teemasta, joiden saralla tavoitellaan parempia lopputuloksia. Nämä teemat ovat lapset ja nuoret, yhteisöt, kulttuuri, talous, koulutus, ympäristö, reilu työ sekä liiketoiminta, terveys, ihmisoikeudet, kansainvälisyys ja köyhyys. Kuten aikaisemmin todettua, tässä analyysissä ollaan kuitenkin enemmän kiinnostuneita ohjausmalliin vaikuttaneiden prosessien analyysistä kuin tehdyn politiikan sisällöllisestä analyysistä. On silti hyvä tietää, millaisten teemojen varaan ohjausmalli rakentuu.

Ensimmäinen hallinnan näkökulmasta mielenkiintoinen seikka on se, että alun perin vuonna 2007 aloitteen uudesta tavasta hallita teki silloinen vähemmistöhallitus Skotlannin kansallispuoleen johdolla (Wallace 2019). Myös tämän jälkeen Skotlannin kansallispuolue on ollut vahvasti

edesauttamassa ohjausmallin kehittymistä yhdessä muiden sidosryhmien kanssa. Katalyyttinä hyvinvointitaloudelliselle ohjausmallille toimivat samanaikaiset havainnot sekä poliittisissa päätöksentekoeleimissä että kansalaisyhteiskunnan keskuudessa, missä pelkän panosperustein tapahtuvan budjetoinnin katsottiin olevan riittämätöntä ja tehtyä politiikkaa tulisi tarkastella ennemmin lopputulosten kautta (Wallace 2019). Toisin sanoen, yksin rahamääräiset panostukset jollekin politiikan alueelle eivät olleet tae politiikan onnistumiselle. Olennaista olisi puuttua yhteiskunnallista kehitystä jarruttaviin juurisyihin. Tässä näkemyksessä korostui kasvava kriittisyys uuden julkisjohtamisen rajoitteita kohtaan. Kritiikin kohteina olivat erityisesti panosperusteinen (*input*) politiikka ja perustavanlaatuisen muutosten puute (Wallace 2019). On kuitenkin myös huomattava, että alkuperäiset pyrkimykset kohdistuivat nimenomaan palveluiden tason parantamiseen mittaamisen kautta sen sijaan, että tavoiteltaisiin ensisijaisesti kestäväää kehitystä tai siirtymistä pois bruttokansantuotteen käyttämisestä kehityksen mittarina. Jälkimmäiset näkemykset ovat tulleet mukaan viitekehyksen uudistuessa (Wallace 2019).

Vuonna 2007 alkaneen kehityksen myötä tavoitteena on ollut myös muuttaa hallinnan järjestelmää ministeriöiden velvollisuuksista kohti yhteisvastuuta suotuisista lopputulemista (Elvidge 2011). Tästä näkökulmasta hallinto nähdään kokonaisuutena, jota ohjaavat seuraavat periaatteet:

- Lopputulosten painotus tavoitteiden asettamisessa
- Yksi suurempi päämäärä, jota tukevat pienemmät tavoitteet sekä kansalliset mitattavat lopputulokset
- Lopputulosten raportointi läpinäkyvästi ja raporttien hyvä saavutettavuus
- Johtavat roolit eri hallinnon osa-alueille, mitä tukevat pienet asiantuntijaryhmät
- Näiden asiantuntijaryhmien johtoasema tavoitteiden saavuttamisessa (Elvidge 2011).

Ensimmäisen kerran yhteys Skotlannin NPF:n ja kansainvälisen hyvinvointitaloudellisen liikkeen välillä koettiin Carnegie Roundtable on Measuring Scotland's Economic Performance and Social Progress -konferenssissa, joka järjestettiin Stiglitz-Sen-Fitoussi-raportin suosituksesta ja jossa kokoontuivat niin yksityisen, julkisen kuin kolmannen sektorin toimijat (Wallace 2019). Tämä lisäsi kiinnostusta uutta lähestymistapaa kohtaan.

Vuonna 2012 Oxfam Scotland (2013) julkaisi ensimmäisen Humankind Index -mittariston, jolla kartoitettiin kansalaisten näkemyksiä siitä, mikä heidän mielestään elämässä on merkityksellistä. Tämä prosessi toteutettiin konsultaationa, johon osallistui lähes 3000 ihmistä tavalla tai toisella: kohderyhmissä, työpajoissa, kadunvarsikojuissa sekä kyselyiden avulla. Kerätty dataa verrattiin aikaisempaan Skotlannin väestöä koskevaan tietoon.

Community Empowerment (Scotland) Act 2015 säädettiin velvoittamaan skotlantilaisia ministereitä konsultoimaan sopiviksi katsomiaan yhteisöjen edustajia ynnä muita henkilöitä, jotka ovat poliittikkalinjausten kannalta keskeisiä (Wallace 2013). Laki ei kuitenkaan aseta varsinaisia ehtoja sille, keitä on kuultava. Yhtä kaikki, lain johdosta Skotlannin hallitus konsultoi muita sidosryhmiä aikaisempaa laajemmin: Carnegie UK Trustin toimesta toteutettiin sarja julkisia keskustelutilaisuuksia, Oxfam Scotland piti yllä kadunvarsikojuja ja myös lasten ääniä kuultiin Lasten parlamentissa (*Children's Parliament*) (Wallace 2019).

Tuloksia verrattiin aikaisemmin saatuihin tuloksiin Fairer Scotland ja Healthier Scotland -kyselyistä. Nämä olivat laajoja julkisen osallistamisen kokeita, joihin osallistui yli 16 000 ihmistä paikan päällä sekä lisäksi yli 40 000 sosiaalisen median, verkkosivustojen ja muiden alustojen välityksellä (Wallace 2019).

Skotlantilaisissa ministereillä on myös velvollisuus raportoida missä määrin asetetut tavoitteet erinäisistä lopputuloksista on tai ei ole saavutettu (Wallace 2019). Raportilta vaaditaan tietoa kehityksestä verrattuna aikaisempiin tuloksiin.

Skotlannin hyvinvointitaloudellinen ohjausmalli pitää sisällään myös ajatuksen yhteisistä arvoista, mikä on sinällään mielenkiintoista. Se on myös mielekkäästi liitettävissä yhteiskunnallisista arvoista aiemmin käytyyn teoreettiseen keskusteluun.

// *Meidän arvomme: Olemme yhteiskunta, joka kohtelee kaikkia kansalaisia hyväntahtoisesti, arvokkaasti, myötätuntoisesti ja arvokkaasti sekä toimii avoimesti” (suomennos Aarni Hirvelä; Wallace 2019)*

Vaikka moni katsookin Skotlannin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin olevan askel oikeaan suuntaan, se on saanut osakseen myös kritiikkiä. Erityisesti kolmannen sektorin toimijat ovat todenneet kritiikissään, että talouskasvu on edelleen Skotlannin tärkein tavoite (Wallace 2019). Hyvinvointi nähdään talouskasvusta erillisenä osa-alueena sen sijaan, että talouden kehitys alistettaisiin ihmisten hyvinvoinnille kokonaisvaltaisesti.

Skotlannin National Performance Framework ei myöskään saanut alkuaan osallistamisen periaatteesta, vaan pikemminkin se oli aikanaan teknokraattinen kokeilu (Wallace 2019). Vasta ajan kuluessa ja valtion hallinnon ulkopuolisten toimijoiden vaikuttaessa ohjausmallin kehitykseen, se on saanut enemmän osallistavia piirteitä. Kansalaisten osallistaminen alettiin myös nähdä hyvin olennaisena tekijänä ohjausmallin legitimitetin näkökulmasta (Wallace 2013). On olemassa myös hyvin rajallisesti näyttöä siitä, että ohjausmalli itsessään on edistänyt demokraattista osallistumista (Wallace 2019).

3.2.2 Wales

Walesin kannalta kiinnostavin on vuonna 2015 voimaan tullut laki Well-being of Future Generations (Act), joka yhdisti kestäväen kehityksen, ennaltaehkäisyn, yhteistyön, integraation ja pitkäaikaisen suunnittelun periaatteet hallinnollisessa työssä (Wallace 2019). Lakiuudistusta edelsi myös laaja julkisen keskustelun prosessi, johon otti osaa lähes 7000 Walesin kansalaista eri kanavien kautta (Commissioner for Sustainable Futures 2015). Tiivistetyksi laki edellyttää sellaisia toimia, jotka tyydyttävät tämänhetkiset tarpeet, vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omat tarpeensa, ja jotka toteutuvat kestäväen kehityksen periaatteiden puitteissa (Davies 2016).

Laki sisältää myös viisi kohtaa (*Five Ways of Working*), joiden mukaan julkisten elinten tulisi tehdä politiikkaa ja pyrkiä saavuttamaan kestäväen kehityksen tavoitteita:

- Pitkäjänteisyys: Lyhyen aikavälin tarpeiden tyydyttäminen siten, että se ei vaaranna tarpeiden tyydyttämistä tulevaisuudessa
- Integraatio: Ottaa huomioon, miten yksittäiset tavoitteet ja niitä kohti pyrkiminen voivat vaikuttaa muihin tavoitteisiin
- Osallistuminen: Ihmisten osallistaminen hyvinvoinnin tavoitteiden saavuttamiseen ja ihmisten moninaisuuden huomioiminen
- Yhteistyö: Kyky toimia yhteistyössä kenen tahansa kanssa, kuka voi edistää tavoitteiden saavuttamista
- Ennaltaehkäisy: Tavoitteiden saavuttaminen ennaltaehkäisyn kautta

Alun perin Walesin viitekehityksen tarkoitus oli haastaa lyhytnäköinen ja talouskeskeinen politiikka vaatimalla toimia kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin lisäämiseksi (Wallace 2019). Vasta hankkeen edetessä ympäristökysymykset alkoivat saada enemmän painoarvoa, kun ympäristönsuojeluun keskittyvät sidosryhmät vaativat kestäväen kehityksen näkökulmien tarkistamista. Muun muassa itsenäinen politiikan tutkimuksen laitos *Public Policy Institute for Wales* jakoi oman näkemyksensä tarpeellisista indikaattoreista (Welsh Government 2015).

Walesin hyvinvointitaloudellisessa viitekehityksessä korostetaan kollektiivisen toiminnan merkitystä. Kuten mainittua, yksi Well-being of Future Generations -lain viidestä toimintatavasta peräänkuuluttaa yhteistyötä ja toinen osallistamista. Lisäksi myös Walesin hyvinvoinnin kehitystä tarkastelevissa raporteissa prosessia on kuvattu yhteiseksi muutokseksi (esim. Welsh Government 2017). Walesissa on tunnustettu, että jos maata kohtaavat haasteet halutaan ratkaista, on keksittävä uusia toimintatapoja.

Walesissa uudistukset ovat kuitenkin koskeneet ensisijaisesti valtion perinteisten instituutioiden rakennemuutoksia. Pyrkimyksenä on ollut jäsenellä hallintoa uudestaan siten, että sen osat

muodostavat mielekkään kokonaisuuden. Olennainen kehityskohde tässä on ollut hallinnon eri osastojen yhteistyön lisääminen (Wallace 2019).

Lisäksi Walesissa pyrittiin myös parantamaan kansallisen ja alueellisen hallinnon suhdetta, joka on aikaisemmin ollut kireä, kun molemmat osapuolet ovat pitäneet kiinni saavutetuista eduista ja toimialoista (Wallace 2019). Kun kansallisen ja alueellisen hallinnon suhdetta alettiin määrittelemään uudelleen, niin mallia haettiin Skotlannista. Alueellisen johdon pyydettiin määrittelemään omat tavoitteensa ja sovittamaan ne yhteen kansallisen hallinnon strategisten suunnitelmien kanssa (Wallace 2019). Tästä hyvästä alueellinen hallinto palkittiin, sikäli kun he saavuttivat yhdessä asetetut tavoitteet, mikä oli tärkeä askel pois uudesta julkisjohtamisesta kohti lopputulemiin keskittyvää politiikkaa.

Walesissa otettiin uudelleen käyttöön julkisten palveluiden lautakunnat (*Public Services Boards*), jotka pohjautuivat vuonna 2007 esiteltuihin paikallisten palveluiden lautakuntiin (*Local Services Boards*) (Wallace 2019). Nämä 19 lautakuntaa toimivat yhdessä paikallisten päätöksentekojen kanssa vaikuttaen julkisten palveluiden sisältöön. Lautakunnat ovat vuorovaikutuksessa paikallisten viranomaisten, kuten terveys- ja poliisiviranomaisten sekä ympäristöviranomaisten kanssa. Lautakuntien tulee myös kuulla ministereitä sekä vähintään yhtä paikallisesti merkittävää vapaaehtoisjärjestöä. Lautakuntien tehtävänä on arvioida alueellista hyvinvointia kokonaisvaltaisesti. Lautakuntien haasteena on kuitenkin ollut saatavilla olevan datan tulkitseminen sekä aidosti uudenlaisten poliittisten vaihtoehtojen tuottaminen (Wallace 2019). Paikallisilla viranomaisilla on myös entuudestaan hyvin monenlaisia vastuita, velvollisuuksia ja toimintaohjeita, joita heidän tulisi noudattaa (Wallace 2019). Haasteeksi on muodostunut siis myös kaikkien aikaisempien sekä uusien tehtävien yhteensovittaminen.

Ennen Walesin parlamentin perustamista edellytykset vaikuttaa politiikan sisältöihin valtion instituutioiden ulkopuolelta ovat olleet kehnot (Wallace 2019). Perustamisen jälkeen kuitenkin politiikan tekemisestä on muodostunut dynaaminen prosessi, johon voivat vaikuttaa niin monenlaiset sidosryhmät kuin myös itsenäiset toimijat. Silti on huomattava, että esimerkiksi Skotlantiin verrattuna mahdollisuudet ovat kuitenkin edelleen rajalliset ja myös kolmannen sektorin koosta on esitetty huolestuneita huomioita (Wallace 2019). Huomionarvoista on, että demokraattiset arvot eivät ole keskiössä Walesin indikaattorikokoelmassa. Arvioinnin kohteena ovat mahdollisuudet vaikuttaa paikalliseen päätöksentekoon sekä vapaaehtoistyön aste, mutta ei laajempaa tarkastelua demokraattisten arvojen toteutumisesta (Welsh Government 2019).

Walesin hallituksen hyvinvointiin liittyvässä osallistamisstrategiassa keskeisiä kohtia ovat dialogi yhteistyönkumppaneiden ja osallisten (*stakeholders*) kanssa, julkisten palveluiden lautakuntien arvioiden kuuleminen yhdessä muiden paikallisten näkökulmien kanssa sekä kansalaisten osallistamisen tutkiminen yhdessä Valleys Taskforce -työryhmän kanssa. Kriittisiä näkökulmia on kuitenkin esitetty siitä, missä määrin kyseiset strategiat osallistavat aidosti kansalaisyhteiskuntaa vai nostavatko ne keskiöön yhteistyön virallisten kumppanien kanssa. (Wallace 2019.)

Vuoden 2017 loppupuolella Walesin hallitus lisäksi ilmoitti, että heidän on määrä järjestää yhteistyössä WWF Cymrun (Walesin WWF) kanssa sarja työpajoja, joissa kartoitetaan mahdollisuuksia toteuttaa Wellbeing of Future Generations -lakia tehokkaasti (Wallace 2019). Työpajojen tarkoituksena oli yhdistää valtion virkamiehet sekä laaja joukko kolmannen sektorin toimijoita jakamaan näkemyksiä, kokemuksia, parhaita käytäntöjä sekä parannusehdotuksia.

3.2.3 Uusi-Seelanti

Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin Living Standards Framework (LSF) kehityksessä Uuden-Seelannin hallitus on asettanut ensisijaiseksi sen oikeellisuuden (New Zealand Government 2018). Tällä tarkoitetaan sitä, että kun viitekehystä on määritelty, on myös haluttu varmistua siitä, että keinot hyvinvoinnin lisäämiseksi ovat parhaat mahdolliset. LSF:n taustalla vaikuttaa lisäksi ajatus, että haluttujen lopputulosten saavuttamiseksi on oltava käytettävissä mahdollisimman kattava tietoa-aineisto. Uuden-Seelannin hallitus painottaa LSF:n kohdalla myös toimenpiteiden läpinäkyvyyttä, totuudenmukaisuutta ja puolueettomuutta (New Zealand Government 2018).

Uuden-Seelannin hyvinvoinnin viitekehystä rakennettaessa keskeistä on ollut moninaisten maailmankatsomusten tunnustaminen (New Zealand Government 2018). Tämä tarkoittaa, että ohjausmallin ja siihen liittyvien poliittisten prosessien tulisi ottaa huomioon erilaiset uskomukset, oletukset, arvot ja ideat, jotka kansalaisten perspektiivistä ovat olennaisia hyvinvoinnin kannalta.

Living Standards Framework -viitekehys rakentuu erilaisten hyvinvointia kuvaavien indikaattoreiden varaan, joiden pohjana on käytetty pääosin Uuden-Seelannin omia lähteitä hyvinvoinnin mittaamiseen (New Zealand Government 2018). Jokaista indikaattoria on edeltänyt joukko keskusteluja ja konsultointeja, joihin ovat osallistuneet niin Uuden-Seelannin kansalaiset kuin kotimaiset ja ulkomaiset asiantuntijat (New Zealand Government 2018). Tiedon keräämiseksi on kehitetty General Social Survey (GSS) -tutkimus, joka on ollut myös LSF:n pääasiallinen tiedon lähde.

Uuden-Seelannin valtiovarainministeriö (*The Treasury*) on tutkinut erilaisia lähtökohtia hyvinvointiin jo vuodesta 2002 (New Zealand Government 2018). Uudessa-Seelannissa on ajan saatossa kehittynyt käsitys hyvinvoinnista ja sen arvioimisesta, joka ovat pääsääntöisesti linjassa kansainvälisten näkemysten kanssa (King, Huseynli & MacGibbon 2018).

Ensimmäinen versio Living Standards Frameworkista ilmestyi vuonna 2017 ja siinä oli vaikutteita aikaisemmista valtiovarainministeriön töistä, kansainvälisistä tutkimuksista sekä OECD:n määritelmistä, jotka mahdollistaisivat kansainvälisen vertailun. Seuraavana vuonna aiheen tiimoilta käytiin laajempaa keskustelua ja valtiovarainministeriö julkaisi neljä tutkielmaa, jotka käsittelivät viitekehysten neljää keskeistä pääomien teemaa – rahallinen/fyysinen, luonto, inhimillinen ja sosiaalinen –, LSF:n ja YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden (*Sustainable Development Goals*) suhdetta sekä hyvinvointia alkuperäisväestöjen näkökulmasta. (New Zealand Government 2018.)

LSF:n kehittämisprosessissa konsultoitiin myös Conal Smithiä, joka on kansainvälinen yksityinen hyvinvoinnin asiantuntija (New Zealand Government 2018). Hänen laatimansa ehdotus avattiin lisäksi yleiselle palautteelle, jota kerättiin sekä verkossa järjestettyjen kyselyiden että sähköpostien välityksellä. Valtiovarainministeriö sai noin 500 kyselyvastausta ja 60 laajempaa vastinetta, joita olivat laatineet yksityiset organisaatiot, akateemikot, yksityishenkilöt ja valtion virastot. Valtiovarainministeriö myös perusti Challenge Group -nimisen instanssin, joka koostui itsenäisistä ekonomisteista sekä erinäisistä hyvinvoinnin asiantuntijoista, keiden tarkoituksena oli kommentoida viitekehystä kriittisesti (New Zealand Government 2018).

Vuonna 2018 Uuden-Seelannin valtiovarainministeriön, Victoria University of Wellingtonin ja International Journal of Wellbeing -lehden toimesta järjestettiin vielä kansainvälinen konferenssi, jonne saapui maailmalta 300 osallistujaa (New Zealand Government 2018). Konferenssissa käytiin rakentavaa keskustelua hyvinvoinnin mittaamisesta sekä hyvinvointia koskevista politiikkalinjauksista. Konferenssin myötä heräsi laajempi mielenkiinto Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellista viitekehystä kohtaan.

3.2.4 Yhteenveto

Näiden kolmen hyvinvointitaloudellisen ohjausmallin taustalta löytyy kultakin erilainen kasvutarina. Huomattavaa kuitenkin on, että kehitystä määrittäneistä prosesseista löytyy selkeitä yhtäläisyyksiä. Ensinnäkin kaikissa kolmessa ohjausmallissa näkyy vahvasti osallistamisen periaate. Ohjausmalleja on kehitetty yhteistyössä niin valtion virastojen, asiantuntijoiden, järjestöjen, yritysten kuin kansalaistenkin kanssa. Eri toimijoilla on ollut mahdollisuus vaikuttaa ohjausmallien sisältöön sekä kommentoida niitä kriittisesti prosessin edetessä. Ohjausmalleissa näkyy myös, että niitä kehitettäessä on samalla pyritty uudistamaan poliittisia prosesseja osallistavampaan suuntaan laajemminkin. Toki kaikissa – erityisesti Walesin viitekehyksessä – on vielä parantamisen varaa mitä erityisesti kansalaisten osallistamiseen tulee. Kaikki ohjausmallien kehityksen kanssa samanaikaisesti tapahtuneet poliittiset muutokset eivät ole myöskään liitettävissä vain ohjausmalleihin, vaan ne ovat osa suurempaa murrosta. Kansalaisten osallistamiseen voivat tietysti vaikuttaa myös monet muut seikat, kuten esimerkiksi poliittinen kulttuuri sekä sisäinen ja ulkoinen kansalaispätevyys. Kuitenkin osallistamisen näkökulmasta ohjausmalleissa on otettu askel oikeaan suuntaan.

Erityisesti Skotlannin ja Uuden-Seelannin ohjausmalleista käy ilmi tavoite siirtyä lopputulemia painottavaan politiikan tekemiseen. Poliitikka linjausten arvioinnissa korostuu katseen kohdistaminen tehdyn politiikan lopputuloksiin. Arvioinnin tulee olla laaja-alaista siinä mielessä, että tehtyä politiikkaa tulee arvioida myös suhteessa muihin linjauksiin ja pyrkiä havainnoimaan, että missä määrin tehdyt toimet ovat vuorovaikutuksessa keskenään.

Lisäksi kaikissa ohjausmalleissa korostuu kollektiivisen toiminnan arvostus haluttujen tavoitteiden saavuttamisen välineenä. Ohjausmallit ovat rakentuneet runsaan vuorovaikutuksen varaan ja niissä peräänkuulutetaan yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Hyvinvointi on niissä nostettu poliittiseen keskiöön, ja mahdollisista erimielisyyksistä huolimatta osallisten pitäisi pystyä etenemään kohti yhdessä asetettua tavoitetta eli hyvinvoinnin lisäämistä. Mitä hyvinvoinnilla sitten tarkoitetaan, tulee sen olla myös yhteistuumin määriteltä.

3.3 Ohjausmalli ja hyvä hallinta

Teoriaosuudessa lähdettiin liikkeelle Bovairdin ja Löfflerin (2003) hyvän hallinnan määritelmästä. Hyvällä hallinnalla tarkoitettiin tilannetta, missä kaikki osalliset (*stakeholders*) osallistuvat julkisten toimintapolitiikkojen neuvotteluun. Neuvottelun tavoitteena on saavuttaa parempia tuloksia ja käyttää yhdessä hyväksytyjä hallinnan periaatteita, joita myös arvioidaan kaikkien osallisten toimesta säännöllisesti. Tästä näkökulmasta hyvän hallinnan määritelmän keskiöön asettuvat vuorovaikutuksen ja osallistamisen periaatteet. Kriittisesti tulisi tuki tällöin analysoida myös vuorovaikutuksen laatua sekä sitä, missä määrin kaikilla osallisilla on todellisia edellytyksiä vaikuttaa tehtyjen päätösten sisältöön. Aikaisemman tarkastelun perusteella on kuitenkin todettava, että ainakin käsitteellisesti esitellyt ohjausmallit toteuttavat näitä periaatteita. Vuorovaikutus ja osallisuus ovat todennäköisesti myös kontekstisidonnaisia. Tällä tarkoitetaan sitä, että sellaiset yhteiskunnalliset kysymykset, jotka eivät ole vallan jakautumisen näkökulmasta yhtä kiinnostavia tai vaadi kattavaa asiantuntemusta, avataan helpommin julkiselle keskustelulle. Vastavuoroisuuden ja osallistamisen periaatteiden sisällyttäminen ohjausmallien valmisteluun kuitenkin vievät poliittisia prosesseja oikeaan suuntaan.

Osallistamisen ja vastavuoroisuuden käsitteet ovat ongelmallisia myös siksi, että todellisuudessa kaikilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua poliittisiin prosesseihin. Tämä voi johtua jo yksistään käytännön syistä, sillä ihmisillä on erilaiset edellytykset vaikuttaa poliittisiin prosesseihin riippuen esimerkiksi asuinpaikasta, käytettävissä olevasta teknologiasta sekä omista ajallisista ja materiaalisista resursseista. Lisäksi vaikutusmahdollisuuksiin vaikuttaa olennaisesti niin ulkoinen kuin sisäinenkin kansalaispätevyys: jos politiikkaan vaikuttaminen koetaan hankalaksi tai epärealistiseksi, voi tämä heikentää halukkuutta ottaa kantaa yhteiskunnallisiin asioihin. Lisäksi jos omat kyvyt ja tiedot koetaan vajavaisiksi, poliittisiin prosesseihin osallistuminen voi tuntua vaikealta, epämiellyttävältä ja monimutkaiselta. Tällaisissa tilanteissa myös korostuu julkisen vallan tehtävä toimia erilaisten vuorovaikutustilanteiden mahdollistajana.

Hyvän hallinnon teoreettisissa määritelmässä korostui myös tehdyn politiikan tuottamien lopputulosten arviointiin. Erityisesti Skotlannin ja Uuden-Seelannin hyvinvointitaloudellisissa viitekehyksissä on nostettu keskiöön lopputulemat panostusten sijaan. Tässä mielessä ohjausmallit sopivat hyvän hallinnan käsitteistöön, sillä niiden toiminta perustuu juuri tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi ohjausmallien prosesseihin kuuluu niiden aktiivinen kommentointi ja kehittämien.

Hyvän hallinnon teorioissa toistui tehdyn politiikan laadun arviointi keskeisenä periaatteena. Ohjausmallit kuvastavat myös tätä piirrettä, sille niille on ominaista tehdyn politiikan arviointi ja toimien säännöllinen reflektointi. Kriittisesti on kuitenkin ajateltava, että tavoitteiden saavuttamisen kannalta on merkittävää, kuka asettaa kriteeristön toiminnan laadun arvioimiselle. On lähtökohtaisesti suositeltavaa, että hallinnan laatua arvioidaan, mutta olennaista on myös, miten laatua arvioidaan. Jos laadun arvioimisen välineet eivät ole tarpeeksi kehittyneet tai ne antavat poliittista liikkumavaraa, altistuu laadun arviointi tällöin poliittiselle manipulaatiolle. Joskus ongelmallista voi olla myös tuotetun tiedon hyödyntäminen, kuten esimerkiksi Walesin julkisten

palveluiden lautakuntien (*Public Services Boards*) tapauksessa: kolmannen sektorin tuottamat tapaustutkimukset ja laadulliset tutkimukset eivät olleet helposti yhteensovittavissa virkamiesten käyttämien määrällisten menetelmien kanssa hyvinvoinnin kehityksen arvioimiseksi (Wallace 2019).

Bovaird ja Löffler (2003) listasivat kymmenen piirrettä, jotka toistuvat hyvän hallinnon tutkimuskirjallisuudessa: kansalaisten osallistaminen, avoimuus, vastuullisuus, sosiaalinen tasa-arvo ja mukaan ottaminen, eettinen ja rehellinen toiminta, oikeudenmukaisuus, kyky pärjätä globaalissa toimintaympäristössä, kyky toimia tehokkaasti yhteistyössä, kestävyys ja lain kunnioittaminen. Näistä erityisesti viisi ensimmäistä kuuluvat olennaisesti ohjausmallien lähtökohtiin. Piirteet näkyivät niin Skotlannin ohjausmallin arvopohjassa, Walesin lain määrittämässä toimintatavoissa kuin Uuden-Seelannin viitekehyksen määrittelyssä. Vaikka arvot ovat hyveellisiä sinänsä, myös tässä palataan poliittisen itsearvioinnin ongelmaan. Pelkkä määrittely ei riitä, vaan arvojen toteutumista pistäisi pystyä tarkastelemaan empiirisesti. Toki esimerkiksi arvojen lisääminen lakiin asettaa poliittisille toimijoille tietyn viitekehyksen, jonka mukaan heidän on toimittava, sikäli kun järjestelmällä on kyky asettaa heidät edesvastuuseen.

On mielenkiintoista pohtia, missä määrin hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit kuvastavat Bangin ja Esmarkin (2009) kuvaamaa perustavanlaatuisia poliittisen kulttuurin muutosta, jossa keskiöön nousevat erinäiset poliittiset projektit. Ohjausmallien taustalla on selvästi nähtävissä interaktiivisen demokratian periaatteita: kaikissa on läsnä dialogi poliittisten päättäjien, sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Bangin ja Esmarkin (2009) verkostomaisen hallinnan käsite kuvastaa myös kohtuullisen hyvin edellä kuvattuja poliittisia viitekehyksiä. Heidän näkemyksensä hyvän hallinnan ja verkostomaisen rakenteen tuomasta poliittisen kulttuurin muutoksesta on kuitenkin sinänsä melko radikaali eikä se toteudu sellaisenaan tarkastelluissa hyvinvointitaloudellisissa ohjausmalleissa. Tiettyjä piirteitä on kuitenkin havaittavissa. Esimerkiksi juuri verkostomainen rakenne, joka tosin edelleen rakentuu hyvin vahvasti perinteisten poliittisten instituutioiden varaan. Ohjausmalleissa näkyy lisäksi politiikkaprojektien korostuminen perinteisen puoluepolitiikan kustannuksella. Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit on nähty yhteisinä projekteina, joita on toteutettu yhteisen hyvän nimissä. Skotlannissa ohjausmallia on toteutettu vähemmistöhallituksen vetämänä, mutta se on silti saanut osakseen laajaa kannatusta niin kolmannen sektorin kuin kansalaisyhteiskunnan piirissä.

Jos keskitytään pelkästään hallinnan prosesseihin, niin *politics-to-policy*-kehitys voi kuulostaa mielekkäältä näkökulmalta. On kuitenkin huomattava, että perinteisen puoluepolitiikan voidaan katsoa nostavan päätään esimerkiksi erilaisten ääriilikkeiden kautta, niin hyvässä kuin pahassa. Paradoksaalista tässä on suhteessa Bangin, Esmarkin ja Crozierin näkemyksiin se, että ääriilikkeiden politiikassa lisäksi usein korostuvat muutamat yksittäiset yhteiskunnalliset kysymykset, kuten esimerkiksi maahanmuuttoon tai ympäristöön liittyvät näkemykset. Tällöin poliittisen kulttuurin voidaan katsoa siirtyvän politiikkakeskeiseen (*policy*) maailmaan, mutta se ei tapahdu verkostomaisen kehityksen kautta, vaan nimenomaan perinteisen, ideologisesti latautuneen puoluepolitiikan piirissä. Tällaista kehitystä värittävät usein myös poliittiset konfliktit. Ei ole siis itsestään selvää, että kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla poliittinen kulttuuri on muuttumassa samanaikaisesti ja samansuuntaisesti. Muutokset voivat olla myös epälineaarisia ja päällekkäisiä. Sikäli kun jollakin sektorilla poliittinen kulttuuri kehittyy politiikkakeskeiseen (*policy*) suuntaan, voivat toisaalla perinteinen puoluepolitiikka ja ryhmäidentiteetit nostavat päätään.

Hyvän hallinnan teoriat antavat mielekkäitä työkaluja hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analysoimiseen ja kehittämiseen. Ohjausmalleissa korostuvat useat hyvän hallinnan kannalta olennaiset periaatteet, kuten osallistaminen, vuorovaikutus ja tehdyn politiikan laadun ja lopputulemien kriittinen arviointi. Toisaalta myös hyvän hallinnan tutkimuskirjallisuus on varsin moninaista, se sisältää käsitteellisiä erimielisyyksiä eikä hyvä hallinta sellaisenaan muodosta yhtenäistä teoriaa. Hyvän hallinnan määrittelyssä ei pitäisikään jäädä vatvomaan käsitteellisiä kiistoja liiksi. On myös tunnustettava, että yhtenäistä teoriapohjaa ei välttämättä pystytä tarjoamaan, vaikka monia hyvälle hallinnalle keskeisiä piirteitä tunnistettaisiin. Lisäksi joidenkin hyvän hallinnan lähtökohtien toteutuminen ei takaa suotuisaa lopputulosta, vaan niitä on tarkasteltava kriittisesti. Esimerkiksi vuorovaikutus eri toimijoiden kanssa on usein suotavaa, mutta on

myös pystyttävä arvioimaan, *millaista* vuorovaikutus on ja *millaista* konsensusta se tuottaa. Mitä osallistamiseen tulee, osallisten erilaiset lähtökohdat, kuten resurssit, historialliset valta-asetat ja tietotaito vaikuttavat tosiasiallisesti siihen, kenellä on kyky vaikuttaa poliittisiin prosesseihin. Lisäksi monet toimijat ovat alttiita haitallisille vaikutteille, kuten mielipidevaikuttamiselle, lahjonnalle ja manipulaatiolle. Yhtä kaikki, osallistaminen ja vuorovaikutus ovat lähtökohtaisesti sellaisia arvoja, joiden soisi esiintyvän politiikan tekemisessä enemmänkin. Hyvän hallinnan teoretisoinnissa pitäisikin lähteä siitä asetelmasta, että tarkoituksena on nimenomaan edistää parhaita käytäntöjä, jotka lisääisivät poliittista osallistumista ja legitimitettä.

3.4 Ohjausmalli ja yhteistoiminnallinen hallinta

Yhteistoiminnallisessa hallinnassa on keskeistä hallinnan jakautuminen eri toimijoiden kesken, kuten jo käsite antaa ymmärtää. Yhteistoiminnallisen hallinnan voi nähdä hyvän hallinnan osaluena, joskin tässä sitä tarkastellaan vielä yksityiskohtaisemmin. Kuten jo hyvää hallintaa koskevassa hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysissä kävi ilmi, kollektiivinen toiminta ja osallistaminen päätöksentekoon ovat niiden prosesseissa keskeisiä periaatteita. Tässä osiossa tarkastellaan ohjausmalleja vielä tarkemmin yhteistoiminnallisen hallinnan käsitteen kautta sekä analysoidaan esimerkkejä kriittisesti.

Niin Skotlannin, Walesin kuin Uuden-Seelannin ohjausmalleissa näkyi vahvasti yhteistoiminnallisen hallinnan piirteitä, kun julkisen ja yksityisen sektorin toimijat yhdessä kokoontuivat määrittämään ohjausmallien sisältöä ja asettamaan tavoitteita. Voidaan myös katsoa, että ohjausmallit ovat kehittyneet monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseksi, mikä esimerkiksi Ansellin & Gashin (2007) katsannossa nähtiin yhteistoiminnan keskeisenä ajurina. Monimutkaiset ongelmat vaativat yhteistyötä sekä eri toimijoiden asiantuntijuutta, jotta ne voidaan ratkaista. Ohjausmallien prosesseissa ei myöskään ole havaittavissa uudelle julkisjohtamiselle ominaista eri toimijoiden välistä kilpailua, vaan nimenomaan yhteistyö nähdään hedelmällisenä vaihtoehtona.

Ansellin ja Gashin (2007) olivat yhteistoiminnallisen hallinnan määritelmässään korostaneet kuutta olennaista kriteeriä: 1) tilaisuus keskustelulle järjestetään julkisten instituutioiden tai virastojen toimesta, 2) keskustelussa on osallisia julkisen hallinnon ulkopuolelta, 3) osallistajat vaikuttavat suoraan päätöksentekoprosessiin, eivätkä ole vain konsultoitavina, 4) keskustelu on virallinen ja tapahtuu kootusti, 5) päätöksenteon tarkoituksena on päästä yhteisymmärrykseen ja 6) yhteistyön fokuksena on julkinen politiikka (*policy*) tai johtaminen. Ohjausmalleissa juuri julkinen hallinto on toiminut keskustelun fasilitaattorina, toki usein yhdessä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Ulkopuoliset ovat niin ikään osallistuneet keskusteluihin, prosessit ovat olleet virallisia ja ne ovat johtaneet poliittisiin päätöksiin. Useissa tapauksissa kuitenkin – esimerkiksi kyselytutkimuksia toteutettaessa – kansalaiset ovat olleet juuri konsultoitavina, eivätkä prosessit ole siinä mielessä olleet aidosti yhteistoiminnallisia. Kuten hyvän hallinnan arvioinnin kriteeristön määrittelyssä, myös tässä törmätään samankaltaiseen ongelmaan. Sikäli kun tutkimuskysymykset asetetaan yksipuolisesti, prosessit eivät ole aidosti vuorovaikutuksellisia, kuten Ansell ja Gash (2007) painottivat. Aidosti yhteistoiminnallisessa hallinnassa pitäisi myös poliittisten ongelmien lähtökohtia pyrkiä kartoittamaan kollektiivisesti. Tässä toki usein esteet ovat myös käytännöllisiä, sillä tällaiset prosessit vaativat runsaasti resursseja. Vasta-argumenttina voi esittää lisäksi, että ainakin ideaalitalanteessa kansalaisten tulisi voida luottaa julkiseen hallintoon poliittisten kysymysten asettajina.

David E. Booherin (2005) katsoi yhteistoiminnallisen hallinnan kehitykseen vaikuttaneen uusien ”tilojen” syntymisen. Tämä pätee jossain määrin hyvinvointitaloudellisen ohjausmallien esimerkkeihin, vaikkakin ne ovat edelleen olleet enimmäkseen perinteisten poliittisten instituutioiden luomuksia. Kehitystä Booherin kuvaamaan suuntaan on kuitenkin tapahtunut, kun esimerkiksi kolmannen sektorin toimijat sekä asiantuntijat ovat ulkopuolelta vaikuttaneet ohjausmallien syntyyn. Lisäksi kompleksisuuden hallinta yhteistoiminnallisen hallinnan ajurina kuvastaa ohjausmalleja hyvin.

Erityisesti Uuden-Seelannin ohjausmallin prosesseissa näkyi Booherin (2005) oletus, että kulttuurinen diversiteetti edistää yhteistoiminnallisen hallinnan kehitystä. Uudessa-Seelannissa ohjausmalliin liittyy vahvasti erilaisten maailmankatsomusten ja etnisten ryhmien huomioon ottaminen. Tästä huolimatta ohjausmalli sai varsinkin kehitysvaiheessa osakseen kritiikkiä siitä, että se ei huomioinut eri väestöryhmien moninaisia tarpeita riittävän kattavasti.

Skotlannin ja Walesin hyvinvointitaloudellisissa ohjausmalleissa näkyi Booherin (2005) kuvaama tietoisuus poliittisten prosessien keskinäisriippuvuudesta. Molemmissa maissa on ohjausmallin yhteydessä pyritty toteuttamaan poliittisen kulttuurin ja toimintamallien muutosta, missä hallintokoneisto toimii yhtenäisenä kokonaisuutena ja eri osastot vuorovaikutuksessa keskenään. Vahvasti läsnä on myös tietoisuus siitä, että poliittisia päätöksiä tulee tarkastella ja arvioida suhteessa muihin toimenpiteisiin ja pyrkiä selvittämään niiden keskinäisriippuvuutta.

Booherin (2005) listaamat neljä yhteistoiminnallisen hallinnan haastetta sopivat hyvin myös hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysiin. Ensinnäkin ohjausmallien kaltaisten viitekehysten rakentamisessa törmätään varmasti tilanteisiin, jossa kysymykset vaativat sellaista asiantuntijuutta, jota kaikilla ei ole. Ottavathan ne kantaa myös monimutkaisiin kysymyksiin, kuten talous-, ympäristö- ja terveystalouteen vain muutamia mainitakseen. Siis sellaisiin asiakokonaisuuksiin, joita ei voi tarkastella vain subjektiivisen käsityksen tai minusta tuntuu -tiedon varassa. Kuten todettiin, ohjausmallien kehittäminen on edelleen tapahtunut laajalti perinteisten instituutioiden piirissä ja näihinkin poliittisiin prosesseihin vaikuttaminen on varmasti hyvin moninaista. Booherin (2005) kuvaamaan pluralismia voi pitää aidosti hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien haasteena yhteistoiminnallisen hallinnan näkökulmasta.

Ohjausmallit eivät myöskään poista aktivismia esimerkiksi ympäristökysymyksissä, mutta toisaalta ne tuskin tässä tapauksessa ovat toisiaan poissulkevia toimintamalleja. Ohjausmalleissa halutaan kuitenkin parantaa ympäristön tilaa nyt ja tulevaisuudessa. Toki esimerkiksi Walesin viitekehityksessä ympäristöjärjestöt olivat huolestuneet siitä, etteivät toimet ympäristön hyvinvoinnin edistämiseksi ole riittäviä.

Oman haasteensa myös ohjausmallien kannalta asettaa kilpailtu poliittinen kenttä, missä eri näkemykset pyrkivät haalimaan itselleen vaikutusvaltaa. Kuvatut ohjausmallit ovat toki niin laajoja kokonaisuuksia, että poliittinen kilpailu lienee niissä kontekstisidonnaista. Esimerkiksi ihmisten terveyden edistäminen on tuskin suuri kiistanaihe sinänsä, vaikkakin käytettävistä keinoista kiistellään.

Viimeinen Booherin (2005) yhteistoiminnallisen hallinnan haaste on vuorovaikutuksen kustannukset. Tämä on olennainen haaste niin hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien kuin yleisemmin yhteistoiminnallisen hallinnan kannalta sekä se kietoutuu tiiviisti yhteen vallan jakautumisen ongelman kanssa. Käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat olennaisesti siihen, missä määrin poliittisista prosesseista on mahdollista tehdä aidosti vuorovaikutuksellisia. Rahalliset, ajalliset ja tilalliset resurssit määrittävät, minkä tasoista keskustelua kunkin aiheen tiimoilta on mahdollista käydä. Vallan käsite liittyy tähän siten, että usein varsinkin rahalliset ja tilalliset resurssit ovat jakautuneet epätasaisesti. Tällöin resurssien haltijat voivat pitkälti vaikuttaa yhteistoiminnallisen hallinnan toteutumiseen. Ansell ja Gash (2007) korostivat, että julkisilla toimijoilla on johtava rooli yhteistoiminnallisen hallinnan edistämässä. Usein julkiset toimijat ovat myös resurssirikkaita, joten vastuu yhteistoiminnasta on myös tästä näkökulmasta pääasiassa julkisella sektorilla. Lisäksi julkinen sektori käyttää lain suomaa valtaa.

Yhteistoiminnallisen hallinnan toteutumisen kannalta vallan epätasainen jakautuminen asettaa todellisia esteitä. Lisäksi ongelmalliseksi voivat muodostua sisäinen ja ulkoinen kansalaispätevyys eli miten kansalaiset näkevät oman poliittisen asiantuntijuutensa ja missä määrin he kokevat voivansa osallistua poliittisiin prosesseihin. Yhteistoiminnallisen hallinnan kannalta on ongelmallista, jos ihmiset eivät koe voivansa tai osaavansa vaikuttaa, jolloin kunnollisia vuorovaikutussuhteita ei synny. Tämä voi näkyä myös poliittisena passiivisuutena, milloin ehkä juuri sellaiset osalliset, kenen kontribuutio olisi prosessin kannalta välttämätön, eivät omasta tahdostaan osallistu keskusteluun.

Yhteistoiminnallinen hallinta on kehityssuuntana varsin suotuisa, mutta eri poliittiset realiteetit asettavat sille merkittäviä haasteita, joita on kuvattu niin teoriaosuudessa kuin hyvinvointi-

taloudellisten ohjausmallien analyysissä. Olennaisimman esteen yhteistoiminnalliselle hallinnalle asettavat kilpailevat poliittiset ideologiat ja niihin liittyvät valtarakenteet, jotka jarruttavat hedelmällisen keskustelun kehittymistä. Esimerkiksi Walesissa huolenaiheena on ollut prosessien aito vuorovaikutuksellisuus ja missä määrin ne todellisuudessa osallistavat eri sidosryhmiä. Sikäli kun nämä periaatteet eivät toteudu, niin poliittisten prosessien valtasuhteet pysyvät ennallaan. Skotlannissa ohjausmallia on kritisoitu siitä, että sen katsotaan edelleen asettavan talouskasvun keskiöön muiden kehityskohteiden kustannuksella. Esimerkiksi juuri talouskysymyksiin liittyvät – usein ideologiset – näkemykset voivat olla vahingollisia kehittävän dialogin kannalta. Siksi on varsin merkitsevää, mihin suuntaan poliittinen kulttuuri laajemmin kehittyy. Mikäli poliittinen vastakkainasettelu lisääntyy, niin yhteistoiminnan edellytykset vesittyvät. Niin kuin hyvän hallinnan teorioissa, myös yhteistoiminnallisen hallinnan edistämiseksi pitäisi pyrkiä edistämään parhaita käytäntöjä, mitkä edistävät poliittista keskustelua.

3.5 Kompleksisuusajattelu

Kompleksisuusajattelu tuo sinällään mielekkään näkökulma hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysiin, vaikka tarjoaakin melko vähän varsinaisia strategisia työkaluja prosessien kehittämiseen. Olennaista on kuitenkin ymmärtää myös ohjausmallien taustalla vaikuttava kompleksisuus ja mitä tämä tarkoittaa niiden hallinnan kannalta.

Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit kuvastavat siinä mielessä kompleksisia systeemejä, että ne ovat enemmän kuin osiensa summa. Ohjausmallit käsittävät useita eri osa-alueita, jotka kaikki ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja ohjausmalleissa tapahtuu kehitystä erilaisten palautekytkentöjen kautta, mikä on tyypillistä kompleksisille systeemeille. Talous vaikuttaa ympäristöön, ympäristö ihmisten hyvinvointiin, ihmisten hyvinvointi koulutukseen, koulutus talouteen ja niin edelleen. Kaiken lisäksi nämä eri osa-alueet usein ovat jo itsessään kompleksisia systeemejä, kuten esimerkiksi talouden systeemit. Näin ollen voi katsoa, että ohjausmallit ovat kompleksisia systeemejä, jotka edelleen koostuvat kompleksisista systeemeistä.

Cairneyn, Heikkilan ja Woodin (2009) näkemyksen mukaan kompleksiset systeemit ovat alkuarvoherkkiä. Näin on myös esiteltyjen ohjausmallien kohdalla. Ohjausmallien kehitykseen ja toimivuuteen vaikuttavat olennaisesti niiden lähtökohdat. Esimerkiksi poliittista kulttuuria, totuttuja toimintatapoja ja ideologisia näkemyksiä voi olla hankala muuttaa ja tällaisilla alkuarvoilla on olennainen merkitys ohjausmallien käytettävyyden kannalta. Lisäksi ne vaikuttavat merkittävästi siihen, miten tehokkaasti ja mihin suuntaan ohjausmallia voidaan kehittää. Missä määrin ohjausmallit itsessään ovat emergenttejä eli tuottavat sisäsyntyisesti uudenlaista käyttäytymistä, on hyvin spekulatiivinen kysymys ja on sidonnainen siihen, miten tiiviissä vuorovaikutuksessa ohjausmallin eri osat ovat keskenään.

Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit koostuvat selkeästikin useista eri agenteista eli tässä tapauksessa yhteiskunnallisista toimijoista. Tämä pitää tuki ymmärtää hieman eri näkökulmasta: ohjausmallit itsessään eivät ole eri agenteista koostuvia kokonaisuuksia, vaan pikemminkin ohjausmallien eri osa-alueet rakentuvat useiden agenttien toiminnan varaan. Esimerkiksi talous, jonka ominaisuudet ovat kuvatuissa ohjausmalleissa tarkastelun piirteenä, on useiden agenttien toiminnan tulos. Tässä tietysti erona Duitin ja Galazin (2008), Bovairdin (2008) ja Kljnin (2008) määritelmiin on se, että ohjausmallit itsessään ovat varsin keskusjohtoisia, kun kompleksisten adaptiivisten systeemien oletetaan toimivan itsenäisten agenttien varassa vailla minkään keskusyksikön ohjausta. Tässä on kuitenkin palattava aikaisempaan havaintoon siitä, että ohjausmallin käsittelemät alueet edustavat tällaisia systeemejä enemmän kuin ohjausmalli itsessään.

Ohjausmallien avulla hallinnoitavissa kokonaisuuksissa tapahtuu itseoppimista, kun niissä toimivat agentit ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Näillä kokonaisuuksilla tarkoitetaan ohjausmallien piiriin kuuluvia yhteiskunnan alueita, kuten esimerkiksi taloutta, ympäristöä ja sosiaalisia rakenteita. Kompleksissa adaptiivisissa systeemeissä muutokset tapahtuvat epälineaarisesti. Hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien tapauksessa niin ikään ei voida tehdä suoraviivaisia johtopäätöksiä siitä, miten muutokset yhdellä osa-alueella vaikuttavat toisiin. Esimerkiksi miten

jotkin muutokset taloudessa vaikuttavat ihmisten sosiaalisiin suhteisiin ja hyvinvointiin. Toki muutokset voivat olla jossain määrin ennustettavia, mutta aina syy-seuraussuhteet eivät ole yksiselitteisiä.

Ohjausmallien eri osa-alueet ovat kaikki enemmän tai vähemmän vuorovaikutuksessa keskenään. Ne kehittyvät keskinäisten palautekytkentöjen kautta, jotka voivat joko edesauttaa muutosta tai pitää järjestelmän tasapainon ennallaan. Poliittiset ja ideologiset ristiriidat ovat esimerkkejä negatiivisista palautekytkennöistä, joilla on taipumus pitää systeemi muuttumattomana. Muutokset ohjausmallien yhdellä osa-alueella vaikuttavat sitä voimakkaan muihin, mitä tiiviimässä yhteydessä ne ovat toisiinsa. Esimerkiksi terveys ja subjektiivinen hyvinvointi ovat voimakkaassa vuorovaikutuksessa keskenään.

Jos hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit ymmärretään kompleksisten adaptiivisten systeemien näkökulmasta, niin tällöin politiikan tekijöiden kannalta olisi olennaista systeemin dynamiikkojen hahmottaminen. Vaihtoehtoisten skenaarioiden vertailu voi olla todellisuudessa hankalaa, joten poliittisten päätösten tulisi pohjautua ensisijaisesti niiden välittömiin vaikutuksiin. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta sellaista politiikkaa, mikä on lyhytnäköistä, vaan sellaista, minkä vaikutukset ovat todennettavissa. Kompleksisuusajattelun näkökulmasta poliittisten toimijoiden tulisi myös tunnustaa, että heidän mahdollisuutensa vaikuttaa kompleksisiin systeemeihin on rajallinen. Tällöin myös kansalaisyhteiskunnan tulisi ymmärtää vaikutusmahdollisuuksien rajallisuus sekä huomata, että kansalaisyhteiskunnalla itsellään on merkittävä tehtävä yhteiskunnallisten kompleksisten systeemien toiminnassa.

Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit ilmentävät kompleksisuusajattelun keskeisiä piirteitä, kuten monimutkaisia vuorovaikutussuhteita, systeemin sisäistä oppimista ja epälineaarisia muutoksia. Kuitenkin niin ohjausmallien kuin yleisemmin hallintotieteiden tapauksessa kompleksisuusajattelun kenties merkittävin puute on se, että yhtenäistä teoriapohjaa ei ole. Kompleksisuusajattelu tarjoaa silti hyviä näkökulmia yhteiskunnallisten ilmiöiden ja kokonaisuuksien tarkasteluun, mutta vain vähän konkreettisia työkaluja.

4 Johtopäätökset

Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit ovat monella tapaa uudenlainen keino tehdä politiikkaa. Ensinnäkin kysymys on erilaisesta tavasta lähestyä yhteiskuntaa, sen tavoitteita ja välineitä. Kuten aikaisemmin on kuvattu, hyvinvointitaloudellisessa ajattelussa hyvinvointi nostetaan järjestelmän keskiöön ja talous nähdään hyvinvoinnin mahdollistajana. Nykyisessä yhteiskunnallisessa ajattelussa edelleen talous ja erityisesti talouskasvu ovat usein itseisarvoisesti merkittäviä asioita. Monia poliittisia päätöksiä perustellaankin nimenomaan niiden tuomien yhteiskunnallisten hyötyjen kautta, vaikka seuraukset esimerkiksi ympäristölle tai ihmisten hyvinvoinnille olisivat epäsuotuisia. Hyvinvointitaloudellisessa lähestymistavassa on siis kysymys myös yhteiskunnan prioriteettien uudelleen määrittelystä ja siten laajemmasta paradigman muutoksesta.

Toisekseen hyvinvointitaloudellisia ohjausmalleja on esimerkkimaissa – eli Skotlannissa, Walesissa ja Uudessa-Seelannissa – kehitetty perinteisten poliittisten instituutioiden lisäksi muunlaisia hallinnan prosesseja hyödyntäen. Ohjausmallien kehityksessä ovat vahvasti olleet läsnä hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan teorioissa kuvatut periaatteet. Keskiympäriä lähtökohtana ohjausmallien kehitykseen on ollut prosessien vuorovaikutuksellisuus. Ohjausmallien sisältöjen ja arvomaailman määrittelyyn ovat aktiivisesti osallistuneet myös toimijat perinteisten julkisten instituutioiden ulkopuolelta: kolmannen sektorin osapuolet, kansalaiset, asiantuntijat ja niin edelleen. On kuitenkin huomattava, että ohjausmallien kehitys on tapahtunut olennaisilta osin perinteisten julkisten instituutioiden organisoimana ja esimerkiksi COVID-19-pandemian kaltaiset shokit voivat nostaa uudelleen pinnalle julkisen hallinnon byrokraattisia piirteitä. Toisaalta yhteistoiminnallisen hallinnan käsitteistössä julkisten instituutioiden rooli on edelleen olennainen toiminnan järjestäjänä. Vaikka hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit ovat uudenlainen askel kohti vuorovaikutuksellista päätöksentekoa eivät perinteiset instituutiot ole katomassa minnekään lähitulevaisuudessa, vaikka vastuu politiikan tekemisestä jakautunee yhä laajemmin eri toimijoiden kesken.

Erityisesti perinteiset instituutiot ja saavutetut edut asettavat haasteita hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan toimintaperiaatteiden konkretisoitumiselle. Kun poliittiset toimijat, sidosryhmät ja niiden edustamat intressiryhmät puolustavat omia etujaan, he tällöin usein toimivat hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan periaatteiden vastaisesti. Poliittisia prosesseja ei välttämättä haluta avata julkiselle keskustelulle, sikäli kun se tarkoittaa itselle edullisesta asemasta luopumista. Hyvä hallinta ja yhteistoiminnallinen hallinta tarvitsisivat tuekseen konsensushakuisen poliittisen kulttuurin, millaista ei välttämättä ole löydettävissä edes kaikista ”demokraattisista” valtioista. Lisäksi jos julkinen hallinto nähdään lähinnä eliitin vallankäytön välineenä, ei ymmärrystä löydy myöskään hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan kokeiluille. Tällaisessa poliittisessä todellisuudessa aloitteet helposti torjutaan näennäisdemokraattisina kokeiluina eikä hedelmällistä keskustelua pääse syntymään.

Todellisuudessa myös keskenään vuorovaikutuksessa toimivat verkostot koostuvat toimijoista, jotka eivät ole yhdenvertaisia, vaikka näin annettaisiin nimellisesti ymmärtää. Eri toimijoilla on usein sellaisia suhteita, hiljaista tietoa ja/tai vaikutusvaltaa sisäpiiriin, joilla voi olla merkittävä vaikutus prosessien tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta. Tällaisilla tekijöillä on erityistä merkitystä juuri silloin, kun eri osapuolet pyrkivät varjelemaan omia intressejään.

Kasvava kompleksisuus sekä globalisaatio ovat tässä mielessä myös monella tapaa ongelmallisia. Ensinnäkin mitä monimutkaisempi hallittava todellisuus on, sitä vaikeampaa on myös hyvän hallinnan ja yhteistoiminnallisen hallinnan teoreettisten periaatteiden toteuttaminen. Ylikansallinen päätöksenteko ja globalisaatio kuvaavat osuvasti nykyaikaisia poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia. Vaikka kansainvälinen yhteistyö voi olla tavoittelemisen arvoisen asia sinänsä, mutkistaa se hallinnan prosesseja huomattavasti. Toisekseen on olennaista pohtia, miten esimerkiksi vuorovaikutuksellisuus, osallistaminen ja hallinnan prosessien laadullinen arvioiminen voivat toteutua kansainvälisellä poliittisella kentällä. Ylikansallinen päätöksenteko edelleen vaikeuttaa edellä kuvatun konsensushakuisen poliittisen kulttuurin syntyä ja ylläpitämistä.

Hallintotieteelliset teoriat hyvästä hallinnasta, yhteistoiminnallisesta hallinnasta ja kompleksisuusajattelusta tarjoavat apua hallinnan prosessien tarkasteluun. Hallinnan teoriat eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti ole paradigmoja, joiden avulla hallintoa kehitetään, vaan pikemminkin tarkasteluja ja analyysejä jo tapahtuneesta kehityksestä sekä mahdollisista tulevaisuuden suuntaviivoista. Teorioihin pitää siksi suhtautua myös kriittisesti, sillä ne eivät kykene antamaan tyhjentäviä vastauksia tulevasta kehityksestä. Edellä käsiteltyä teoriakokonaisuuksia värittää myös hyvin moniääninen keskustelu, ja kiinteän teoriapohjan muodostaminen on vähintäänkin hankalaa. Toisaalta teorioiden avoimuus voi olla myös hedelmällistä, jos siitä kumpuava debatti johtaa uusiin oivalluksiin.

Tämän raportin haasteena oli sekä tutkittavan aineiston että alan tutkimuskirjallisuuden laajuus. Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit ovat järjestäen suuria kokonaisuuksia, jotka käsittelevät monimutkaisia yhteiskunnan osa-alueita. Jo yhdestä hyvinvointitaloudellisesta indikaattorista ja sen vaikutuksista voisi muodostaa analyysin eri hallinnan teorioiden valossa. Myös hallintotieteellisessä kirjallisuudessa huomion olisi voinut kiinnittää esimerkiksi digitalisaatioon, ekosysteemeihin tai pelkästään yhteen hyvän hallinnan sisältämään käsitteeseen. Tällaisessa tarkastelussa merkittävää on se, mikä aihealue rajataan tutkittavaksi ja millaisten näkemysten valossa sitä halutaan analysoida. Erilaisella rajauksella hyvinvointitaloudellisten ohjausmallien analyysistä ja siitä nousevista johtopäätöksistä olisi voinut muodostua hyvin erinäköisiä. Raportin keskeinen anti niin sen kirjoittajalle kuin toivottavasti lukijoillekin on luoda yleiskatsaus hyvinvointitaloudellisiin ohjausmalleihin ja niitä kuvaaviin hallintotieteellisiin teorioihin sekä lisätä kiinnostusta hyvinvointitaloudelliseen ajatteluun ja hallinnan prosessien tarkasteluun.

LÄHTEET

- Ahokas, Jussi (2021): "Hyvinvointitaloustyö SOSTE:ssä". Teoksessa Ahokas, Jussi (toim.), *Hyvinvointitaloudessa eteenpäin*, 26–30. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Andrews, Matt (2008): The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Development Studies*, 36 (4): 379–407. DOI: 10.1080/13600810802455120
- Ansell, Chris & Alison Gash (2007): Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bang, Henrik (2004): Culture governance: Governing Self-reflexive Modernity. *Public Administration*, 82 (1): 159–190. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00389.x>
- Bang, Henrik (2009): Political community: The blind spot of modern democratic decision-making. *British Politics*, 4 (1): 100–116. DOI: <https://doi.org/10.1057/bp.2008.38>
- Bang, Henrik & Anders Esmark (2009): Good Governance in Network Society: Reconfiguring the Political from Politics to Policy. *Administrative Theory & Praxis*, 31 (1): 7–37. DOI: <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310101>
- Booher, David E. (2005): Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review*, 93 (4): 32–46. DOI: <https://doi.org/10.1002/ncr.69>
- Bovaird, Tony & Elke Löffler (2003): Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 313–328. DOI: <https://doi.org/10.1177/00208523030693002>
- Bovaird, Tony (2008): Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems: The Case of the UK Best Value Initiative. *Public Management Review*, 10 (3): 319–340. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030802002741>
- Bozeman, Barry (2019): Public Values: Citizens' Perspective. *Public Management Review*, 21 (6): 817–838. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1529878>
- Bryson, John, Barbara Crosby & Laura Bloomberg (2014): Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review* 74 (4): 445–456. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Cairney, Paul, Tanya Heikkilä & Matthew Wood (2019): *Making Policy in a Complex World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Commissioner for Sustainable Futures (2015): *The Wales We Want Report: A Report on Behalf of Future Generations*. Cardiff: Cynnal Cymru/Welsh Government. Saatavilla: <https://cynnalcyrmu.com/wp-content/uploads/2021/04/The-Wales-We-Want-Report-English-Final.pdf> [Luettu 1.8.2021]
- Crozier, Michael P. (2010): Rethinking Systems: Configurations of Politics and Policy in Contemporary Governance. *Administration & Society*, 42 (5): 504–525. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399710377443>
- Davies, Haydn (2016): The Well-Being of Future Generations (Wales) Act 2015: Duties or Aspirations? *Environmental Law Review*, 18 (1): 41–56. DOI: <https://doi.org/10.1177/1461452916631889>
- Diefenbach, Thomas (2009): New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration* 87 (4): 892–909.
- Duit, Andreas & Victor Galaz (2008): Governance and Complexity – Emergent Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21 (3): 311–335. DOI:

- Echeverria, John D. (2001): No success like failure: The Platte River collaborative watershed planning process. *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, 25 (3): 559.
- Elvidge, John (2011): *Nothern Exposure: Lessons from the First Twelve Years of Devolved Government in Scotland*. Lontoo: Institute for Government.
- Emerson, Kirk & Tina Nabatchi (2015): *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ford, Michael R. & Douglas M. Ihrke (2019): Perceptions are Reality: A Framework for Understanding Governance. *Administrative Theory & Praxis*, 41 (2): 129–147. DOI: 10.1080/10841806.2018.1512337
- Gruening, Gernod (2001): Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4 (1): 1–25. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- Hendriks, Carolyn M. (2016): Coupling Citizens and Elites in Deliberative Systems: The Role of Institutional Design. *European Journal of Political Research*, 55: 43–60. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12123>
- King, Anita, Gulnara Huseynli & Nairn MacGibbo (2018): *Wellbeing Frameworks for the Treasury*. Wellington: The Treasury. Saatavilla: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-02/dp-18-01.pdf> [luettu 3.8.2021]
- Kiviniemi, Markku (2011): Hyvä hallinnan käsite: Analyysi osatekijöistä ja soveltamisen ongelmista. Teoksessa Virtanen, Turo, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.): *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?*, 273–302. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Klijn, Erik-Hans (2008): Complexity Theory and Public Administration: What's New? Key Concepts in Complexity Theory Compared to Their Counterparts in Public Administration Research. *Public Management Review*, 10 (3): 299–317. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030802002675>
- McCloskey, Michael (2000): Problems with using collaboration to shape environmental public policy. *Valparaiso University Law Review*, 34 (2): 423.
- McIvor, David W. (2020): Toward a Critical Theory of Collaborative Governance. *Administrative Theory & Praxis*, 42 (4): 501–516. DOI: <https://doi.org/10.1080/10841806.2019.1678353>
- Merali, Yasmin & Peter Allen (2011): Complexity and Systems Thinking. Teoksessa Allen, Peter & Steve Maguire & Bill McKelvey (toim.): *The SAGE Handbook of Complexity and Management*, 31–52. Los Angeles: Sage.
- Merali, Yasmin (2006): Complexity and Information Systems: The Emergent Domain. *Journal of Information Technology*, 21(4): 216–228. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jit.2000081>
- Mettler, Suzanne (2016): The Policyscape and the Challenges of Contemporary Politics to Policy Maintenance. *Perspectives on Politics*, 14 (2): 369–390. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592716000074>
- New Zealand Government (2018): *Living Standards Framework: Background and Future Work*. Wellington: New Zealand Government. Saatavilla: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-12/lsf-background-future-work.pdf> [luettu 3.8.2021]
- Nyholm, Inga, Jari Stenvall, Jenni Airaksinen, Elias Pekkola, Arto Haveri, Klaus af Ursin & Seppo Tiihonen (2016): *Julkisen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Osborne, Stephen (2006): The New Public Governance?. *Public Management Review* 8 (3): 377–387. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, Stephen (2010): The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. Teoksessa Osborne, Stephen (toim.): *Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, 1–16. Abingdon: Routledge.
- Oxfam (2013): *Oxfam Humankind Index: The New Measure of Scotland's Prosperity, Second Results*. Saatavilla: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/oxfam-humankind-index-the-new-measure-of-scotlands-prosperity-second-results-293743/> [luettu 1.8.2021]
- Pekurinen, Markku (2014), ”Mitä ei mitata, siitä ei piitata”. Teoksessa Särkelä, Riitta, Aki Siltaniemi, Päivi Rouvinen-Wilenius, Heikki Parviainen & Eija Ahola (toim.), *Hyvinvointitalous*, 158–162. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveysty ry.
- Pierre, Jon & Guy B. Peters (2000): *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Pierre, Jon & Guy B. Peters (2005): *Governing Complex Societies – Trajectories and Scenarios*. Basingstoke, Yhdistynyt kuningaskunta: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher (1990): *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Purdy, Jill M. (2012): A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72 (3): 409–417. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02525.x>

- Richardson, Kurt A. (2008): Managing Complex Organizations: Complexity Thinking and the Science and Art of Management. *Corporate Finance Review*, 13 (1): 23–29.
- Schlauffer, Croline & Iris Stucki (2018): The Political Use of Evidence and Its Contribution to Democratic Discourse. *Public Administration Review*, 78 (4): 645–649. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12923>
- Stoker, Gary (2018): Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 68 (227–228): 15–24. DOI: <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- Särkelä, Riitta (2021), ”Hyvinvointitalous-käsitteestä ja sen alkuvaiheista”. Teoksessa Ahokas, Jussi (toim.), *Hyvinvointitaloudessa eteenpäin*, 15–25. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Sørensen, Eva & Bentzen, Tina (2020): Public administrators in interactive democracy: a multi-paradigmatic approach. *Local Government Studies* 46 (1): 139–162. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1627335>
- Van der Wal, Zeger, Tina Nabatchi & Gjalt de Graaf (2015): From Galaxies to Universe: A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications From 1969 to 2012. *American Review of Public Administration*, 45 (1): 13–28. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074013488822>
- Valtioneuvosto (2021): *Sosiaaliturvan indikaattorit hyvinvointitaloudessa – ohjausmalli päätöksentekoon ja seurantaan*. Saatavilla: <https://tietokayttoon.fi/-/sosiaaliturvan-indikaattorit-hyvinvointitaloudessa-ohjausmalli-paatoksentekoon-ja-seurantaan> [luettu 15.8.2021]
- Vartiainen, Pirkko & Harri Raisio (2011): Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä – näkökulmana kompleksisuusajattelu. Teoksessa Virtanen, Turo, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.): *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?*, 388–411. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Vartiainen, Pirkko, Harri Raisio, Niklas Lundström & Ville-Pekka Niskanen (2020): Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus. *Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta*. <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2158283/Katsaus+valtion+ohjaustoiminnan+kehitykseen.pdf> [Luettu 21.7.2021]
- Wachhaus, Aaron (2009): Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis. *Administrative Theory & Praxis*, 31 (1): 59–77. DOI: <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310104>
- Wallace, Jennifer (2013): *Shifting the Dial in Scotland*. Dunfermline: Carnegie UK Trust.
- Wallace, Jennifer (2019): *Wellbeing and Devolution Reframing the Role of Government in Scotland, Wales and Northern Ireland*. Lontoo: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-02230-3>
- Wellbeing Economy Alliance (2021): *Wellbeing Economy Governments*. Saatavilla: <https://weall.org/wego> [luettu 1.8.2021]
- Welsh Government (2015): *How do you measure a nations' progress?* Cardiff: Welsh Government. Saatavilla: <https://gov.wales/sites/default/files/consultations/2018-02/151022-fg-act-consultation-document-en.pdf> [luettu 2.8.2021]
- Welsh Government (2017): *Well-Being of Wales 2016–2017*. Cardiff: Welsh Government. Saatavilla: <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-01/well-being-wales-2016-17.pdf> [luettu 4.8.2021]
- Welsh Government (2019): *Wellbeing of Wales: National Indicators*. Cardiff: Welsh Government. Saatavilla <https://gov.wales/wellbeing-wales-national-indicators> [luettu 2.8.2021]
- Yliaska, Ville (2014): *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.