



Niukkuuden aika

Abstraktikirja

Hallinnon ja kuntatutkimuksen tiedepäivät 16.-17.11.2023 Åbo Akademi



Sisältö

Työryhmä 1: Arvon luominen ja tuhoutuminen julkisissa palveluissa	1
Työryhmä 2: Digitalisoituvat julkiset palvelut – systeemisen muutoksen ajureita ja haasteita	10
Työryhmä 3: Hyvinvointialueet hallinnonuudistuksena: mikä uudistuu ja miten uudistusta tutkitaan	18
Työryhmä 4: Hyvinvointijohtaminen uusiutuvissa palvelurakenteissa	25
Työryhmä 5: Kestävän yhteiskunnan rakentaminen ja hallinta.....	31
Työryhmä 6: Kunta- ja aluetason demokratia	34
Työryhmä 7: Mistä tiedämme, mikä on vaikuttavaa? Tieto ja tietäminen julkisessa hallinnossa.....	39
Työryhmä 9: Niukkuuden eri ulottuvuudet vaikuttavassa ja kestävässä sote-johtamisessa.....	53
Työryhmä 10: Public administration, management and governance English-speaking working group	59
Työryhmä 11: Suomen julkisen hallinnon niukkuuden anatomia – raskas sääntely ja byrokratia.....	70
Työryhmä 12: Systemiajattelun soveltaminen hallinnon tutkimuksessa.....	74
Työryhmä 13: Turvallisuustutkimuksen työryhmä	79

Työryhmä 1: Arvon luominen ja tuhoutuminen julkisissa palveluissa

Turvallisuuden kokemuksen ilmeneminen, arvioiminen ja huomioiminen mielenterveyspalveluissa

Susanna Kotamäki, Vaasan yliopisto/Vaasan avoin yliopisto

Tausta

Mielenterveysongelmat aiheuttavat merkittävästi ennen aikaista eläköitymistä ja inhimillistä kärsimystä. Suomessa mielenterveystyötä ohjaa sosiaali- ja terveysministeriö. Mielenterveystyöhön kuuluvat muun muassa mielenterveyden häiriöiden ehkäisy, hoito sekä mielenterveyttä edistävä työ. Mielenterveyden hoidon järjestävät hyvinvointialueet (STM: 2023). Potilasturvallisuus on sekä kansallisen että kansainvälisen tutkimuksen ja käytänteiden osalta huomattavan kiinnostuksen kohteena. Mielenterveyspalvelujen kontekstissa tarkastelu potilasturvallisuuden suhteen on kapea-alaista ja erityisesti turvallisuuden kokemuksen osalta tiedon saatavuus epämääräistä. Kestävän ja merkittävän terveydenhuollon turvallisuuden kehityksen tueksi tarvitaan asiakkaiden osallistumista ja osaavaa henkilökuntaa (WHO 2021). Niukuuden aikana mielenterveyspalveluiden(kin) tulisi toteutua turvallisesti ja vaikuttavasti.

Julkisen palveluiden logiikan (*public service logic*) kehyksessä, asiakkaan roolia tarkastellaan yhteisluomisena, jonka tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa asiakkaalle (Osborne 2018). Palvelun arvo syntyy vuorovaikutuksessa työntekijän kanssa. Tämän yhteisluomisen tarkoituksena on kokemusasiantuntijuuden hyödyntäminen palvelujen laadun ja turvallisuuden varmistamiseksi (Brandsen ym. 2018). Työntekijää voidaan hahmottaa etulinjan byrokratikkona, joka toimeenpanee julkisen vallan reformeja, lakeja ja asetuksia käytäntöön oman harkintavaltansa, asenteidensa ja lähestymistapansa mukaisesti.

Tarkoitus ja tavoite

Väitöskirjatutkimuksen tarkoitus on lisätä ymmärrystä siitä, mitä on turvallisuuden kokemus ja millaisia merkityksiä sillä on mielenterveyspalveluiden kontekstissa asiakkaalle. Tavoitteena on tuottaa tietoa turvallisuuden kokemuksen tunnistamisesta, mittaamisesta ja arvioinnista, jota voitaisiin hyödyntää potilasturvallisen ja asiakaslähtöisten mielenterveyspalveluiden toteuttamisessa.

Tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen kysymyksiä ovat 1. Miten potilasturvallisuutta on tutkittu mielenterveyspalvelujen kontekstissa? 2. Tunnistaa a. mitä on ja b. mitkä tekijät tuottavat turvallisuuden kokemusta mielenterveyspalveluissa ja 3. Miten tietoa turvallisuuden kokemuksesta voidaan hyödyntää mielenterveyspalvelujen potilasturvallisuuden kontekstissa?

Tutkimusmenetelmät

Tutkimus toteutetaan monimenetelmäisenä. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastausta etsitään systemaattisella kirjallisuuskatsauksella, jonka toteuttaminen on aloitettu syksyllä 2023. Tutkimuksen tulosten selkiytyttyä tarkennetaan toista tutkimuskysymystä ja asetetaan alakysymyksiä. Tämä tutkimus toteutetaan sähköisillä kyselylomakkeilla, yksilö- ja fokusryhmähaastatteluilla. Nämä suunnataan mielenterveyspalveluiden käyttäjille ja mahdollisesti ammattilaisille pyrkien laaja-alaiseen kattavuuteen otoksessa. Viimeinen tutkimuskysymys täsmentyy toisen tutkimuksen tulosten valmistuttua. Alustavan suunnitelman mukaisesti tarkoituksena on selvittää miten tutkimustuloksia turvallisuuden kokemuksesta voisi hyödyntää mielenterveyspalveluissa niin, että siitä syntyy lisäarvoa asiakkaalle.

Tulokset/Johtopäätökset

Väitöskirjatutkimuksen tulosten pyrkimys on uudistaa tiedettä ja tuoda uutta ulottuvuutta potilasturvallisuuden käsitteeseen ja käytänteisiin. Tarkoitus on tuottaa tietoa siitä, miten turvallisuus tunnistetaan, määritellään, mitataan ja arvioidaan. Merkityksellistä myös on palvelujen käyttäjien osallistuminen palvelujen strategiseen suunnitteluun kokemusasiantuntijoina.

Tuloksia voidaan hyödyntää julkisten palveluiden ekosysteemissä asiakkaalle arvoa tuottavina mielenterveyspalveluissa. Tutkimustulosten tiedon turvin voidaan luoda opetusmateriaalia sekä kansalliseen että kansainväliseen sosiaali- ja terveysalan koulutukseen mielenterveyspalvelujen potilasturvallisuuden kontekstissa turvallisuuden kokemuksen lisäämiseksi.

Kaupunkitila arvonluonnin keskiössä: Case lumenhallinta

Johanna Liljeroos-Cork, Tampereen yliopisto

Kasvat kaupungit ja tiivistyvät kaupunkirakenteet ovat johtaneet kiivaaseen kilpailuun tilasta, erityisesti suurissa kaupungeissa. Maankäyttöä ohjaavat monenlaiset tavoitteet ja odotukset eri sidosryhmiltä. Esimerkiksi kaupungin on tarpeen edistää sekä tilallista että taloudellista kasvua samalla, kun päätöksentekoa ohjaavat erilaiset arvot, kuten kestävien liikkumistapojen edistäminen, vastuuperiaatteen mukainen taloudenhoito ja asukkaiden hyvinvointi. Lisäksi kaupungin on oltava saavutettavissa, ympäristöystävällinen ja lievitettävä eriarvoisuutta ja sosioekonomista epätasa-arvoa. Kuitenkin kun lumi peittää maan, kaikkien näiden arvojen tavoittelu muuttuu haasteelliseksi. Tutkimus tuo esille päätöksenteon kompleksisuuden tarpeiden ja tavoitteiden ristiaallokossa. Aihetta on tärkeä tarkastella, jotta voidaan ymmärtää erilaisia maankäyttöön liittyviä tarpeita ja sujuvoittaa päätöksentekoprosesseja.

Tämä tutkimus syventyykin arvonluonnin haasteisiin maankäyttöön liittyvässä päätöksenteossa. Tutkimusta ohjaa kysymys: Millaisia arvonluonnin logiikkoja talviolosuhteet nostavat maankäyttöön liittyvässä päätöksenteossa esille? Aineisto perustuu 17 teemahaastatteluun alan asiantuntijoiden kanssa. Tutkimuskontekstina on Helsingin kaupunki.

Alustavat tulokset osoittavat, että maankäyttöä ohjaavat monenlaiset arvonluonnin logiikat. Poliittiset päätökset ohjautuvat erilaisten toivottavien julkisten arvojen mukaan, kuten tavoite kasvavasta ja toimivasta kaupungista sekä asukkaiden hyvinvoinnista. Maankäytön suunnittelu perustuu voimakkaasti kerrosalan maksimointiin ja kaupunkirakenteen tiivistämiseen. Katusuunnittelu perustuu tilallisten laatuominaisuuksien luomiseen ja mm. kestävien liikkumistapojen edistämiseen. Toisaalta ylläpidon arvonluontilogiikka pyrkii tarjoamaan kaupunkilaisille saavutettavan ja puhtaan kaupunkiympäristön. Kuitenkin poliittiset tavoitteet, maankäytön suunnittelu ja katusuunnittelu ovat tehneet talvihoidosta äärimmäisen haastavaa, kun lumitilat korvataan tiivistyvän kaupungin vaatimuksilla ja vaihtoehtoiset lumenhallintamenetelmät ovat kapeutuneet. Aineiston valossa näyttää siltä, että mitä kauemmaksi päätöksenteko menee operatiiviselta tasolta, sitä vaikeampi on ymmärtää ruohonjuuritason toiminnan logiikkaa ja sen tarpeita. Toisaalta operatiivisen tason toimijoilla on haasteita sopeutua muuttuvaan ympäristöön ja maankäytön politiikkaan. Päätöksenteon yhteensovittaminen arvon luomiseksi kautta lumenhallinnan prosessin näyttää erittäin haastavalta.

Kaiken kaikkiaan talvihoidossa näyttää korostuvan ns. määrittelemättömän ongelman (Simon 1957) haaste. Määrittelemättömiä ongelmia leimaavat usein ongelmien kompleksisuus ja epämääräiset tai kehittyvät tavoitteet. Määrittelemättömiin ongelmiin liittyy yleisimmin useita näkökulmia ja sidosryhmiä, mikä vaatii päätöksenteolta holistista näkemystä ja kykyä ottaa keskinäisriippuvuuksia huomioon. Lisäksi määrittelemättömiin ongelmiin saattaa liittyä ei-lineaarisia muuttuvia tekijöitä ja toisaalta hyvin rajallinen aika päätöksentekoon. Nämä paineet saattavat johtaa hyvin osapoptimoituihin valintoihin. Ratkaisujen löytäminen määrittelemättömiin ongelmiin vaatiikin usein luovaa ajattelua ja innovaatioita. Arvoa luodakseen, päätöksentekijöiden on ajateltava laatikon ulkopuolelta, tutkittava epätavallisia lähestymistapoja ja oltava avoimia uusille ideoille käsitelläkseen näiden ongelmien monimutkaisuutta ja epävarmuutta.

Arvon yhteisluominen julkisissa palveluissa: ammattilaisten roolit

(Value Co-creation in Public Services: the Roles of Professionals)

Salla Maijala, Kaisa Kurkela, Aino Rantamäki, Sanna Tuurnas & Harri Jalonen, Vaasan yliopisto

Arvon yhteisluomisen (*value co-creation*) näkökulmasta tarkasteltuna julkisten palveluiden arvo syntyy palvelun käyttäjän elämässä sekä palveluiden käyttämisen prosessin mahdollistamana että sen toivottuna seurauksena (esim. Osborne et al. 2018, 2022). Julkisten palveluiden ei siten itsessään nähdä luovan arvoa, vaan sen sijaan ne tarjoavat mahdollisuuden

arvon luomiseen eri toimijoiden välisessä yhteistyön prosessissa (Grönroos & Voima 2013; Rossi & Tuurnas 2021).

Arvon yhteisluominen edellyttää aktiivista osallistumista julkisen palvelun organisaatioilta, palveluntarjoajilta, palvelun käyttäjiltä ja muilta sidosryhmiltä. Julkisissa palveluissa arvon yhteisluomisen prosessi vaikuttaa myös näihin sidosryhmiin ja sillä voi lisäksi olla yhteiskunnallisiakin vaikutuksia. (Osborne ym. 2020, 2022.) Palveluiden yhteistuotanto (*co-production*), yhteisluominen (*co-creation*) ja arvon yhteisluominen (*value co-creation*) esitetään jossain määrin rinnakkaisina ja toisiaan täydentävinä käsitteinä (mm. Palumbo 2016), mutta merkittävästi ne eroavat erityisesti vastuun jakamisen näkemyksiltään. Yhteistuotannolla viitataan usein kansalaisten osallistumiseen palveluiden toteuttamiseen (Voorberg ym. 2015, 1347) ja yhteisluomisella niiden innovointiin ja syntyprosessiin (esim. Brandsen & Honingh 2018), missä vastuuta toiminnasta siirtyy palveluiden käyttäjille. Palvelunkäyttäjän rooli onkin julkisten palvelujen kontekstissa erityinen: kansalaisilla on pelkkää palvelun käyttäjää tai asiakasta enemmän toimivaltuutta, ja heidät nähdään samanaikaisesti sekä toimijoina että julkisten palveluiden omistajina.

Tässä tutkimuksessa keskitytään arvon yhteisluomisen keskusteluun. Esimerkiksi arvon yhteisluomisen näkökulmiin ja yksilön kokeman arvon keskeisyyteen pohjaavan julkisen palvelulogiikan (*public service logic*) on tieteellisessä keskustelussa kritisoitu ottavan vain vähäisesti huomioon palveluammattilaisten roolin merkityksen sen keskeisyydestä huolimatta (Kinder & Stenvall 2023). Myös julkisissa palveluissa tapahtuvan arvon yhteisluomisen keskustelu on palveluammattilaisten, virkamiesten ja muiden katutason byrokraattien (*street-level bureaucrat*) roolin näkökulmista ollut toistaiseksi ohutta siitä huolimatta, että arvon yksilölle, sidosryhmille ja organisaatioille ajatellaan syntyvän nimenomaan palvelukohtaamisten seurauksena. Onkin tarpeen tarkastella, miten nämä ammattilaiset toteuttavat sekä kehittävät julkisia toimintatapoja ja politiikkaa (*public policy*), mutta myös palveluita (Lipsky 1980; Hupe 2022). Lisäksi tulee pohtia, voiko arvon yhteisluomisen prosessin seurauksena syntyä yhteiskunnallista arvoa.

Julkisten palvelujen kontekstissa katutason byrokraateilla, kuten sosiaalityöntekijöillä tai terveydenhuollon ammattilaisilla, on huomattavaa harkintavaltaa tulkita ja soveltaa käytäntöjä palvelukohtaamisissa. Tämän seurauksena heidän toiminnallaan ja päätöksillään on suoria ja perustavanlaatuisia vaikutuksia kansalaisten elämään. Ammattilaisilla voidaan tämän vuoksi nähdä olevan merkittävää valtaa siihen, miten haavoittuvien ryhmien ääni julkisten palveluiden kehittämisessä kuullaan ja miten heidän tarpeitaan huomioidaan palveluprosesseissa. Ammattilaiset vastaavat abstraktien toimintatapojen muuntamisesta konkreettisiksi palveluiksi ja tuloksiksi. Tehdessään yhteistyötä suoraan kansalaisten kanssa vastatakseen heidän tarpeisiinsa ja vaatimuksiinsa, tämä arjen vuorovaikutus muokkaa julkisten palvelujen laatua, tehokkuutta ja oikeutusta.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on se, että arvon yhteisluomisen lupauksen täyttäminen edellyttää palveluammattilaisten roolin selkeää ymmärtämistä. Esimerkiksi julkisen palvelulogiikan (PSL) positiivisen näkemyksen mukaan palvelun tarjoaminen ei ole vain

yksisuuntaista, vaan pikemminkin palveluntarjoajien ja käyttäjien välistä yhteistoimintaa, jossa kaikki osapuolet ovat aktiivisesti mukana (esim. Eriksson et al. 2022). Tämä julkisen hallinnon keskustelussa yhä enemmän vaikuttava ajatus korostaa yhteistyön merkitystä julkisten palvelujen tehokkaassa suunnittelussa ja toimittamisessa. Palvelun tarjoajien ja käyttäjien välinen vuorovaikutus voi ongelmallisena johtaa myös arvon yhteistuhon (*value co-destruction*) (mm. Engen ym. 2021; Steen ym. 2018). Näistä näkökulmista arvon yhteisluomisen potentiaalinen hyödyntäminen riippuu merkittävästi myös ammattilaisten yhteistyöprosessiin tuomien roolien ja osaamisen määrittelystä sekä ymmärtämisestä.

Tällä tutkimuksella pyritään tuomaan kaivattua lisätietoa ammattilaisten roolista kysymällä: *Millaisina julkisten palveluiden ammattilaisten roolit näyttäytyvät arvon yhteisluomisessa?* Tämän tiedon ja arvokkaiden oivallusten saavuttamiseksi tutkimusta varten tehdään systemaattinen kirjallisuuskatsaus julkisen arvonluomisen tieteelliseen keskusteluun (ks. Steen & Tuurnas 2016). Metodologisesti tutkimus analysoi ja syntetisoi olemassa olevaa kirjallisuutta täydentäen ymmärrystä ammattilaisten roolista julkisen sektorin arvon yhteisluomisessa, luoden samalla uusia näkemyksiä ja rikastuttaen tieteellistä keskustelua. Lisäksi tämä tutkimus toimii ponnahduslautana tulevalle empiiriselle tutkimukselle ammattilaisten rooleista arvon yhteisluomisessa.

Yhteiskehittäminen jaetun ymmärryksen luomisena, ja mitä arvoa sillä on?

Sofi Perikangas, Vaasan yliopisto

Väitöskirjani käsittelee yhteiskehittämisen ja palvelujen yhteistuotannon rooleja ja mahdollisuuksia järjestelmällisenä osana julkisten organisaatioiden hallintaa. Palvelujen yhteistuotanto ja yhteiskehittäminen on viimeisimmän vuosikymmenen aikana nähty ratkaisuna hyvinvointiyhteiskunnan haasteisiin. Yhteiskehittämisen on muun muassa povattu tuovan tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta ja kansalaisten ääntä kuuluviin julkisten palvelujen tuottamisessa ja päätöksenteossa. Palvelujen yhteistuotanto on kuitenkin usein myös tulosta niukkuuspolitiikasta, jossa vähäiseksi käyviä resursseja yritetään ohjata uudelleen: Kansalaisille annetaan valtaa mutta toisaalta myös vastuuta julkisten palvelujen tuotannosta.

Kansalaisten osallistuessa julkisten palvelujen suunnitteluun ja tuottamiseen on kuitenkin huomattava, että se ohjaa muodostamaan yhä monimutkaisempia systeemejä, joiden hallinta on vaikeaa. Yhteiskehittämisen menetelmiä ja työkaluja sekä palvelujen yhteistuotantoa on tutkittu jo vuosikymmeniä, mutta systemaattiset prosessit ja hallinnan teoria puuttuvat yhä. (mm. Cepiku 2020) Väitöskirjassani etsin ratkaisua tähän puutteeseen kehittämällä yhteiskehittämisen teoriaa sensemaking-teorian (Weick 1995) avulla, joka tarjoaa erään lähestymiskulman yhteiskehittämiseen julkisissa organisaatioissa.

Pyrin osoittamaan, että tutkimalla yhteiskehittämistä ja palvelujen yhteistuottamista jaetun ymmärryksen luomisen (eng. *sensemaking*) teorian avulla, voidaan tuottaa menetelmällisyyttä sekä konkreettisia periaatteita yhteiskehittämisen hyödyntämiseen julkisissa organisaatioissa.

Merkityksellistämisen teoria ohjaa tutkijaa tarkastelemaan organisaatioita ajassa, tilassa ja ihmisten vuorovaikutuksessa tapahtuvina tapoina tuottaa ympäristöä. Se tarjoaa mahdollisuuden tutkia yhteiskehittämistä organisaatiokulttuurisena menettelytapana, jonka keskiössä on ihmisten välinen vuorovaikutus ja arvonluonti.

Sensemaking-tutkimus luotaa erityisesti tilanteita, joissa ihmiset tulevat kysyneeksi itseltään, ”mitä tapahtuu, ja mitä minun tulisi sen vuoksi tehdä?” (Audette-Chapdelaine 2016). Yhteiskehittäminen perustuu tyypillisesti juuri tällaiseen ajatuksenjuoksuun. Yhteiskehittäminen lähtee liikkeelle kimmokkeesta, jonka käynnistää prosessin, jonka eri vaiheissa toimitaan, yritetään ymmärtää toimintaa, ja korjataan toimintaa. Prosessin osat ovat aina jokainen kerrallaan mahdollisuus pysähtyä kysymään, mitä nyt tapahtuu ja mitä seuraavaksi tulisi tehdä. Yhteiskehittämistä voidaan tehdä eri julkisen toiminnan tasoilla ja erilaisilla kokoonpanoilla ja fokuksilla, se on kaikki kuitenkin osa laajempaa arvoa tuottavaa julkisten palvelujen ekosysteemiä. Sensemaking-teoriaa hyödyntämällä voidaan tarttua näihin eri tasoihin ja toimintoihin, ja tutkia sitä, mitä yhteiskehittäminen kussakin yksittäisessä tilassa tarkoittaa.

Väitöskirjassani tarkastelen kolmea eri tapausta, joille kaikille on yhteistä jonkinlainen yhteiskehittämisen prosessi. Ne voidaan kaikki asettaa osaksi julkisten palvelujen ekosysteemiä, mutta eri tasoilla (Osborne et al. 2022). Ensimmäinen tapaus käsittelee lähiöiden kehittämistä digitaalisissa yhteiskehittämistyöpajoissa, joissa mikro-tason prosessin aikana tehdyt päätelmät ja niitä seuranneet toiminnot vaikuttavat merkittävästi projektin lopputulokseen. Toisessa tapauksessa käsitelen palveluverkoston luomisprosessia, jonka keskiössä on tuottaa verkoston yhteistoiminnalle malli. Suunnitteluprosessi on ohjattu, ja vaatii suunnitteluun osallistujia tutkailemaan nykytilaa, tarvittavia muutoksia, sekä omia roolejaan niissä. Yhteissuunnittelu tähtää yhdenvertaisempien julkisten palveluiden tuottamiseen, ja tavoitteena on tuottaa muutoksia meso-tasolla organisaatioiden toiminnassa. Kolmas tapaus taas käsittelee yhteiskunnallisia yrityksiä. Haastattelututkimuksen perusteella yhteiskunnallisten yritysten toimintalogiikka perustuu yhteiskehittämiseen ja palveluiden yhteistuotantoon. Yhteiskunnalliset yritykset ovat tehneet havaintoja palvelujärjestelmän tilasta, ja lähteneet tarjoamaan palveluita julkisille palveluntuottajille järjestelmän tilan korjaamiseksi tai parantamiseksi. Yhteiskunnallisten yritysten toiminta tähtää makrotason muutoksiin, tuottamaan sosiaalista vaikuttavuutta ja yhteiskunnallisia muutoksia.

Tutkimusmenetelmäni on prosessien jäljittäminen (eng. *process tracing*, mm. Bennet & Checkel 2015). Käytän menetelmää analysoidakseni sitä, mistä yhteiskehittämisprosessit ovat koostuneet ja miten ne ovat luoneet arvoa, sekä mikä arvo on sillä, että yhteiskehittämistä tehdään julkisen palveluekosysteemin eri tasoilla systemaattisesti ja menetelmällisesti. Väitöskirjani yhteenvedossa esitän systemaattisen lähestymistavan julkisten palvelujen tuotannon yhteishallintaan ja -suunnitteluun. Sen tulokset tukevat julkisia organisaatioita yhteiskehittämisen eri muotojen suunnittelussa ja tarjoavat muille tutkijoille keskustelunavauksen yhteiskehittämisen eri käytäntöjen teoreettiseen tarkasteluun. Tutkimukseni aihe sopii hyvin työryhmän teemoihin. Erityisesti yhteiskehittämisen systemaattisuus arvontuotannon edellytyksenä on teema, jota on syytä tarkastella kun

haluamme vaikuttaa suomalaisten julkisten palvelujen ekosysteemien tulevaisuuden toimintaedellytyksiin.

Kirjallisuus

Audette-Chapdelaine, M. (2016). Sensemaking and the political-administrative interface: the challenges of strategically steering and managing a local public service. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 454-471. <https://doi.org/10.1177/0020852315594857>

Bennet, Andrew & Checkel, Jeffrey T., ed. *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Cepiku D., Marsilio M., Sicilia M., Vainieri M. (2020) The Co-production of Public Services. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-60710-4_5

Osborne, S.P., Powell, M., Cui, T. and Strokosch, K. (2022), Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework. *Public Administration Review*, 82: 634-645. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>

Weick, Karl E. *Sensemaking in Organizations.*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

Onko meillä varaa ajatukseen arvon yhteisluonnista julkisissa palveluissa?

Heini Taiminen, Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu

Digitaalisuuden ja digiloikan on nähty tuovan kaivatut kustannussäästöt julkiselle sektorille ja pelastavan Suomen julkisen sektorin ja terveydenhuollon nykyisenä niukkuuden aikana. Nykyisin digipalveluiden kehittämistä vaivaa pistemäisyys ja sirpaleisuus ainakin SOTE-sektorilla (Pennanen ym. 2023), mikä johtunee osaltaan siitä, että vanhoja käytäntöjä pyritään toistamaan digitaalisesta tai digiratkaisuja kehitetään ilman kokonaisvaltaista suunnitelmaa. Pahimmillaan digitaaliset asiointikanavat voivat aiheuttaa häiriökysyntää, kun asiakkaat käyttävät useita digitaalisia kanavia, jotka eivät kommunikoi keskenään (ks. Pennanen ym. 2023). Kustannussäästöjen sijaan syntyy lisää kustannuksia. Tarvitsemme uutta ajattelutapaa.

Arvonluomisen tutkimus viittaa siirtymään tuoteorientoituneesta logiikasta kohti palvelukeskeistä arvonluontilogiikkaa, jossa keskeistä on arvon yhteisluonti (co-creation). Tämän ajattelutavan mukaan julkinen palveluorganisaatio ei voi yksin tuottaa arvoa vaan se kutsuu kansalaisia mukaan arvon yhteisluontiin. Arvon uskotaan syntyvän vuorovaikutuksessa arvon yhteisluomisen alueella (Grönroos ja Voima, 2013).

Tämä ideavaiheessa oleva artikkeli nostaa esiin käsitteen arvon itse-luonnista (value self-creation) ja haastaa pohtimaan olisiko mahdollista ajatusta arvon yhteisluonnista (value co-creation) venyttää kohti asiakkaan omaa arvoaluetta (see Grönroos ja Voima, 2013) ja julkisen sektorin kontekstissa keskittyä puhumaan enemmän siitä, miten kansalainen voi itse luoda

arvoa (value self-creation) (esim. Zainuddin ym. 2016; Taiminen ym. 2018). Arvon itseluonnin käsite voidaan nähdä jatkumona yhteisluonnin käsitteelle (Zainuddin ym. 2016) ja se korostaa asiakkaan aktiivista ja itsenäistä roolia arvontuotannossa. Epäselvää vielä on, sisältyy arvon itseluonnin käsite jo arvonyhteisluonnin käsitteeseen vai onko se erillinen. Aikaisemmassa kirjallisuudessa arvon itseluonti on yhdistetty erilaisiin itsepalveluteknologioihin ja niiden tarjoamiin mahdollisuuksiin terveydenhuollossa (esim. Zainuddin ym. 2016; Taiminen ym. 2018). Arvon itseluonnin ei ole tarkoitus korvata yhteisluontia vaan tarjota asiakkaan aidosti valtaistava (empowering) vaihtoehto. Olennaista on ajatus valtasuhteista missä asiakas nähdään valtaistettuna, itseohjautuvana aktiivisena toimijana ei palvelun kohteena. Asiakkaan palvelemisen sijaan tarjotaan asiakkaalle työkalut arvon itse luomiseen.

Onko meillä varaa yhteiskuntaan, joka perustuu arvon yhteisluonnin ideaaliin, vai olisiko syytä harkita mallia, jossa jokainen kansalainen voimaannutetaan luomaan arvoa teknologian avulla? Tämä edellyttää, että julkiset palveluntarjoajat omaksuvat näkemyksen aktiivisesta kansalaisesta ja toimivat arvon luomisen mahdollistajina sekä kansalaisten arvонуonnin fasilitaattoreina. Tarvitaan myös uusia rooleja, kuten arvонуonnin "suojelijoita" (ks. Taiminen ym., 2018). Jos julkiset palveluntarjoajat pitävät kiinni auktoriteettiasemastaan eivätkä anna tilaa kansalaisten omalle toimijuudelle ja luota kansalaisten kykyyn hoitaa asioita, voimme luoda malleja, jotka eivät edistä arvon luomista, vaan pikemminkin tuhoavat sitä.'

Lähteet:

Grönroos, C., Voima, P. 2013. Critical service logic: making sense of value creation and co-creation. *Journal of the Academy of Marketing Science*. 41, 133–150.

Taiminen, H.S.M., Saraniemi, S. and Parkinson, J. (2018), "Incorporating digital self-services into integrated mental health care: a physician's perspective", *European Journal of Marketing*, Vol. 52 No. 11, pp. 2234-2250.

Zainuddin, N., Tam, L. and McCosker, A. (2016), "Serving yourself: value self-creation in health care service", *Journal of Services Marketing*, Vol. 30 No. 6, pp. 586-600.

Pennanen P. Jansson, M., Torkki, P., Harjumaa, M., Pajari, I., Laukka, E., Lakoma, S., Härkönen, H., Verho, A., Martikainen, S., Kouvonen, A., ja Leskelä, R-L. 2023. Digitaalisten palvelujen vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 52. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165147>

Palvelutyytyväisyys kielivähemmistössä: Satunnaistettu kysely-eksperimentti suomenruotsalaisten palvelutyytyväisyydestä varhaiskasvatuksessa

Isak Vento, Jonas Schauman & Jesper Eklund, Åbo Akademi

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kielen merkitystä kansallisen vähemmistökieliryhmän tyytyväisyyteen julkisia palveluita kohtaan. Tutkimuksessa analysoidaan ruotsin kielen suoraa ja suhteellista merkitystä palvelun saavuttavuuden ja laadun kanssa kieliryhmän tyytyväisyyteen palveluihin. Lähtökohtana on julkisten palveluiden tyytyväisyyttä selittävä expectancy-disconfirmation malli, jota käytämme soveltuviin osin yhdessä kieli-identiteetin teorian kanssa asettaessamme oletuksia kielipalvelun suorasta ja suhteellisesta merkityksestä suomenruotsalaisille. Pääasiallisena oletuksena on, että ruotsinkielinen palvelu nauttii aina tyytyväisyyslisästä suomenkieliseen palveluun verrattuna. Tutkimme myös kielen vaikutuksen heterogeenisyyttä eri sosiodemografisten tekijöiden välillä. Tavoitteena on täydentää tutkimuskirjallisuutta kansalaisten tyytyväisyydestä julkisiin palveluihin demografiaan ja identiteetin liittyvällä tekijällä.

Tutkimus toteutetaan satunnaistettuna kyselyeksperimenttinä, jossa asetelmana on nk. faktoriasetelma 2x2x2. Analyysiulottuvuudet ovat palvelun kieli, saavutettavuus ja laatu. Kieli vaihtelee suomen ja ruotsin välillä, saavutettavuus pitkänä ja lyhyenä matka-aikana palveluun, ja laatu henkilökunnan pätevien osuuden mukaan. Tulosuuttajana on viisi palvelun tyytyväisyyttä kuvaavaa kysymystä, josta muodostetaan indeksimuuttuja eheyden salliessa. Kuvitteellinen asetelma on kontekstualisoitu varhaiskasvatukseen Suomessa. Kysely toteutettiin suomenruotsalaisella kansalaispaneelilla Barometernilla 18.9.-1.10.2023. Kyselyyn vastasi n. 1900 aikuista suomenruotsalaista. Koeasetelma analysoidaan anova- tai regressiomallinnuksella, jossa treatmentit ovat kontrastikoodattuja, ja painotetaan populaatiopainon mukaan, jotta tulos olisi mahdollisimman edustava väestöryhmälle.

Alustavat tulokset osoittavat, että kieli selittää merkittävästi ruotsinkielisten tyytyväisyyttä varhaiskasvatukseen. Ruotsinkielisen ovat huomattavasti tyytyväisempiä huonolaatuiseen ruotsinkieliseen palveluun kuin huonolaatuiseen suomenkieliseen palveluun, mutta sitä vastoin kielilisän voimakkuus on heikompi hyvälaatuisessa palvelussa. Kiinnostavasti kielen vaikutus on siis suhteellisesti suurempi huonolaatuudessa kuin hyvälaatuisessa palvelussa. Löydöksen indikoivat sitä, että julkisten palveluiden arvon muodostuksessa tyypilliset tekijät, kuten palvelun laatu tai saavutettavuus, voivat olla toissijaisia esimerkiksi vähemmistöryhmille, jotka erityisen asemansa takia arvostavat eniten juuri erityisasemaansa liittyvää palvelua. Tulosten perusteella voidaan myös sanoa, että tällaiset erityiset tarpeet ovat suhteellisesti merkityksellisempiä heikkolaatuudessa kuin hyvälaatuisessa palvelussa.

Työryhmä 2: Digitalisoituvat julkiset palvelut – systeemisen muutoksen ajureita ja haasteita

Hyvinvointitalouden johtamisen vahvistaminen digitaalisen kaksosen ja palvelumuotoilun avulla kuntaorganisaatiossa

Aleksi Koponen, Tampereen Kaupunki & Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

Kuntaorganisaatioiden kohtaamat haasteet kuntatalouden vahvistamiseksi kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen kautta ovat monimutkaistuneet hyvinvointialueuudistuksen myötä. Väestön ikääntyminen, sosioekonomiset erot ja nopeasti muuttuva teknologinen ympäristö vaativat kunnilta yhä dynaamisempaa ja tietopohjaisempaa lähestymistapaa hyvinvointia edistävän toiminnan ja toimintaympäristön mahdollistamiseksi ekologisesti kestäväällä tavalla. Tässä kontekstissa Tampereen kaupunki konseptoi hyvinvointitalouden johtamisen mallia, joka hyödyntää digitaalista kaksosta ja palvelumuotoilun menetelmiä kuntalaisten hyvinvoinnin tilanteen ymmärtämiseksi ja parantamiseksi huomioiden hyvinvointitalouden sosiaalisen, taloudellisuuden ja ekologisuuden näkökulmat.

Digitaalisen kaksosen tekniset ja eettiset ulottuvuudet, kuten datan hallinta, tietoturva ja yksityisyys, ovat keskeisessä roolissa hyvinvointitalouden johtamisen palvelumuotoilussa. Lisäksi on olennaista huolehtia kuntaorganisaation henkilöstön kyvykkyyksistä ymmärtää ja osata hyödyntää tätä teknologiaa tehokkaasti samalla ymmärtäen sen toimintaperiaatteet ja rajoitteet. Digitaalisesta kaksosesta johdettu klusterimalli voi jäsentää kuntalaisten hyvinvoinnin tilaa kuntajohtamisen laatua parantaen, mitä tarkastellaan palvelumuotoilun menetelmin itsenäistyvän nuoren elämäntapahtumassa.

Nuorten itsenäistyminen on kriittinen elämänvaihe, jolla on laajamittaisia vaikutuksia julkiseen hallintoon ja talouteen. Nuorten ottaessa vastuuta ja kehittäessään itsenäisiä päätöksentekotaitoja yhteiskunnan tarve tukea heitä julkisin varoin voi vähentyä merkittävästi. Tässä elämänvaiheessa tehdyt onnistuneet koulutus- ja uravalinnat tukevat myös työvoimatarpeita vahvistaen kansantaloutta. Myös nuorten mielen hyvinvoinnilla sekä ekologisesti kestäväällä elinympäristöllä on kumuloituvaa vaikutusta kansantalouteen. Itsenäistyessään nuoret omaksuvat taloudenhoidon periaatteita, mikä tukee kansantalouden kestävyyttä ja ennaltaehkäisee ylivelkaantumista. Kun nämä tekijät yhdistyvät palveluiden oikea-aikaiseen tarjoamiseen, ne voivat muodostaa uudenlaisen hyvinvointitalouden, joka vahvistaa erityisesti kuntataloutta ja luo kestävä perustan tulevaisuuden hyvinvointipalveluille.

Vaikka digitaalisesta kaksosesta johdettu klusterimalli voi tarjota arvokasta tietoa, kuntalaisten osallistuminen hyvinvointitalouden edistämiseen on keskeistä. On tärkeää varmistaa, että kuntalaiset tuntevat olevansa osa prosessia ja että heidän yksityisyytensä taataan. Yhtenä ratkaisuna kuntalaisia osallistetaan hyvinvointitalouden johtamisen palvelumuotoiluun.

Erityistä huomiota tulee myös kiinnittää siihen, miten digitaalinen kaksonen mahdollistaa monimutkaisten datalähteiden integroinnin ja analysoinnin, mikä puolestaan voi johtaa parempaan päätöksentekoon, resurssien kohdentamiseen sekä lopulta kuntalaisten hyvinvoinnin vahvistumiseen.

Huomioita digitaalisten palveluiden kehittämisen sudenkuopista - case Espoon kasvun ja oppimisen toimiala

Harri Luttinen, Espoo

Espoon kasvun ja oppimisen toimiala on ollut aktiivisesti viime vuosina mukana kehittämässä toiminnanohjausjärjestelmää sekä varhaiskasvatukseen ja esiopetukseen (eVaka) että perus- ja lukio-opetukseen (DigiOne). eVaka on järjestelmänä käytössä tällä hetkellä Espoon lisäksi Tampereella, Oulussa ja Turussa, DigiOne on kehitysvaiheessa ja sen tavoitteena on valmistua vuoden 2024 aikana.

Eniten työtä molempien järjestelmien määrittelytyössä on aiheuttanut kuntien toisistaan poikkeavat toiminnan prosessit. Vaikka sekä varhaiskasvatukseen että opetuksen prosessien taustalla on lainsäädäntöä, on kuntien välillä huomattavia eroja esimerkiksi varhaiskasvatus/esiopetuspaikan haussa tai oppilaaksiotossa. Osa eroista on kuntien kokoeroista johtuvia ja sitä myöten prosessin sujuvuuteen ja asiankäsittelyyn liittyviä, osa taas liittyy kuntien poliittisesta päätöksenteosta tulevaan ohjaukseen ja sitä myötä haastavampia päivittää.

Toinen ydinhaaste on ainakin osittain vaillinainen kansallisilta toimijoilta saatava tuki/ohjaus. Esimerkiksi opetuksen toimialan osalta ei ole olemassa yhteisiä tietomalleja, samoin rajapinnat kansallisiin järjestelmiin muuttuvat ja niihin liittymiseen vaadittava työmäärä on huomattava. Lisäksi tietosuojaan liittyvät vaatimukset tiukentuvat koko ajan ja esimerkiksi globaalien pilviteknologioiden hyödyntämiseen liittyy kysymyksiä. Näihin teemoihin ei Tietosuojavaltuutetun toimistolta saa tukea, koska TSV:n toiminnan lähtökohtana on valvonta, ei ohjaus ja rekisterinpitäjien tukeminen.

Mielenkiintoista olisi pohtia myös sitä, miksi julkisen puolen digikehittämisessä riskin kantaa ensisijassa edelläkävijä ja toisessa vaiheessa mukaan tulijoiden lähtökohtaisesti tulisi päästä mukaan "halvemmalla". Yksityisellä puolella asia on toisin päin, myöhemmin mukaan tulijat maksavat enemmän koska edelläkävijä/kehittäjä on ottanut riskin.

Muutosajureita ammatillisen koulutuksen digitalisaatiokehitykseen

Reetta Paloheimo, valtion erityistehtäväyhtiö Oppiva Invest Oy

Ammatillisessa koulutuksessa on herätty siihen, että oppilaitokset tekevät edelleen pistemäisiä teknologiahankintoja. Suuri tarve on yhteiselle kehittämiselle, yhteiskäyttöisille ratkaisuille ja yhteentoimivuudelle. Esityksessä avataan Oppiva Investin selvitysten havaintoja digitaalisten ratkaisujen hankintaan ja käyttöön liittyvistä näkökulmista.

Digitaaliset ratkaisut ammatillisessa koulutuksessa voidaan jakaa seuraaviin alueisiin: 1. johtoa tukeva, 2. oppimisprosessia tukeva ja 3. oppisisältöihin liittyvä digitalisaatio. Karkeasti voidaan sanoa, että johtoa tukeva digitalisaatio määrittää oppimisprosessia tukevia digitalisaatiohankintoja. Enenevässä määrin oppimisprosessia tukevien sovellusten tulee toimia yhteen myös oppisisältöjen kanssa, sillä oppimisesta syntyvää dataa hyödynnetään oppimisprosessin tukemisessa. Oppilaitosten henkilöstö kertoo, että oppilaitoksissa tehdään myös päällekkäistä kehitystyötä. Ammatilliseen koulutukseen ollaan kuitenkin kehittämässä yhteisiä pelisääntöjä eri digitalisaation osa-alueille.

Tärkeä tekijä digitalisaatiohankintojen taustalla on opetuksen ja oppimisen visio, joka koostuu kansallisista opetuksen perusteista ja paikallisesta strategiasta. Digitaalisen osaamisen kuvaukset ammattialoittain näyttävät puolestaan suuntaa oppisisältöjen kehittämiseen.

Strategian ja yhteentoimivuuden ohessa laitteistot, henkilöstön määrä ja kyvykkyys resursseina määrittävät organisaation mahdollisuuksia kehittyä. Vaikka kaikki opettajat eivät hyödynnä digitalisaatiota opetuksessaan, henkilöstön viesti johdolle kuuluu: digitaalisiin ratkaisuihin tutustumista ja perehdytystä kaivataan. Oppilaitoksen johtamisella onkin suuri merkitys resurssien kohdentamisessa ja näin kyvykkyyden vahvistamisessa.

Aluekehitystä tekoälyn ajalla – aika astua territoriaalisesta innovaatiopolitiikasta tiedon jalostamisen tilalliseen tutkimukseen

Johanna Hautala, Vaasan yliopisto

Digitalisaation ja tekoälyn ajalla alueilla koetaan uudenlaisia mahdollisuuksia ja haasteita, jotka vaikuttavat esimerkiksi julkishallinnon toimintaan ja palveluiden tuottamiseen. Digitalisaatio ja teknologinen kehitys mahdollistavat monipaikkaista aluekehitystä sekä paikkajoustavaa (etä)työskentelyä, asumista ja palveluiden tuottamista. Toisaalta ne haastavat yhteiskuntia esimerkiksi muokkaamalla työmarkkinoita ja luomalla uudenlaisia digitaalisia kuiluja. Tässä esityksessä tarkastelen, mitä nykytutkimus kertoo alueiden kehittymisestä tekoälyn ajalla? Aineisto koostuu noin 46 kansainvälisestä jornaaliartikkelista.

Nykytutkimus kysyy 'missä' tekoälyä kehittävä ja hyödyntävä toiminta sijaitsee, 'miksi juuri

siellä, ja 'millaista aluekehitystä voimme odottaa tekoälyn ajalla'? Artikkeleista muodostuu narratiivi polarisoituvasta aluekehityksestä ja tekoälyn 'superklustereista', jotka ovat syntyneet tiettyjen globaalien ja paikallisten kehityspolkujen askeleiden seurauksena. Väitän, että tutkimuksen tulisi astua näistä kysymyksistä eteenpäin, sillä generatiivinen tekoäly, esimerkiksi ChatGPT, on jo (lähes) kaikkialla. Väitän, että tekoälyn ajalla aluekehitys ja sen tutkimus vaatii territoriaalisen innovaatiohakuksen innovaatiopolitiikan sijasta ihmisten ja tekoälyn välisen tiedon jalostamisen ja luovuuden tilallisten prosessien mahdollistamista ja syvällistä tutkimusta. Päätän esityksen johtopäätöksiin siitä, mitä haasteita ja mahdollisuuksia organisaatiot kohtaavat tekoälyn ajalla julkisten palveluiden tuottamisen kontekstissa.

Kaksi tulokulmaa, yksi tulevaisuus: Tulevaisuusorientoitunut näkemys hyvinvointipalveluiden digitaalisesta tulevaisuudesta

Tomi Niemi, Vaasan yliopisto

Tausta. Digitalisaation potentiaali avaava uusia mahdollisuuksia hyvinvointipalveluiden järjestämiseen, jolloin julkishallinnon kehittämisen hengessä on houkuttava tarttua digitaaliteknologian taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden lupauksiin. Tätä asetelmaa vasten muodostimme vuoteen 2023 sijoittuvan tulevaisuusorientoituneen vision terveydenhuollon digitaalisten palveluiden kehityssuunnista.

Toteutus. Digitaalisen tulevaisuusvision arviointiin kutsuttiin sekä palvelukäyttäjien edustus Ylioppilaiden terveydenhoito säätiön käyttäjäkunnasta sekä Pohjanmaan hyvinvointipalveluiden tarjoamiseen liittyvien toimijoiden keskuudesta. Tulevaisuuksien tutkimuksen Delphoi-menetelmää hyödyntävä tutkimus toteutettiin kahdessa vaiheessa. Hyvinvointipalveluiden asiakaskunnan edustajat arvioivat ensin vision sisältämien tulevaisuusväittämien todennäköisyyttä ja toivottavuutta, jonka jälkeen hankkeen toisessa vaiheessa palveluiden tarjontaan liittyvä kehittämissyhteisö otti kantaa digitaalisen tulevaisuuskuvan sisältämiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

Tulokset. Digitaalisten hyvinvointipalveluiden tulevaisuuden visioita tarkasteleva tutkimus tuotti laajasti käyttäjien näkemyksiä sekä palvelukäyttäjiltä mutta myös palvelutarjoajiin lukeutuvien toimijoiden näkökulmasta. Tutkimusaineiston tarkasteleminen mahdollistaa digitaalisten hyvinvointipalveluiden organisointiin ja tarjontaan liittyvien estävien ja mahdollistavien tekijöiden tunnistamisen. Lisäksi palveluiden eri tasoille kytkeytyvät näkökulmat luovat mahdollisuuden eri toimijoiden sekä palvelutarjoajien ja asiakaskunnan välillä vaikuttavien näkemyksellisten jännitteiden ja yhtämielisyyden tunnistamiseen.

Tutkimuksen toteutus liittyy Vaasa Welfare Technology Ecosystem -verkoston Improved Access to welfare services by digital solutions -hankkeen toimintaan.

Algoritminen hallinta – julkishallinnon uusi muoto?

Sini Teräsahde, Juho Rantala, Anne Koski, Jaana Parviainen, Paula Alanen, Tampereen yliopisto

Julkisten palvelujen digitalisaatio on kiihdyttänyt datan keruuta, lajittelua ja vertailua, samalla kun erilaiset algoritmipohjaiset järjestelmät ovat tulleet osaksi kansalaisten käyttämiä palveluja ja viranhaltijoiden arkista työtä. Lisääntyvä algoritmien käyttö ja niistä kertyvän datan hyödyntäminen näyttävät muuttavan radikaalisti julkisia palveluita ja hallinnon luonnetta. Kriittistä teknologiantutkimusta (STS) sekä hallinnon ja politiikan tutkimusta hyödyntämällä tarkastelemme, miten algoritminen hallinta (algorithmic governance) asettuu osaksi julkista hallintoa Suomessa ja voidaanko sitä jo kutsua uudeksi julkisen hallinnon muodoksi.

Esityksemme keskittyy kahteen käynnissä olevaan julkisten palveluiden digitalisaatiohankkeeseen: TE-Digi on osa laajempaa työvoimapalveluiden TE-2024 uudistusta ja Koto-digissä luodaan digitaalinen asiakkuudenhallintajärjestelmä kotoutumisen siirtyessä kunnille. Tulkintamme mukaan kumpaakin tietojärjestelmää kehittää julkisista ja yksityisistä toimijoista koostuva mosaiikkimainen toimijaverkko. Tästä syystä olemme haastatelleet valtion ja kuntien asiantuntijoita palveluiden kehittäjinä ja tilaajina ja yritysten edustajia tietojärjestelmien teknisinä toteuttajina sekä taustavaikuttajia ja poliitikkoja lainsäätäjinä ja digitalisaation linjanvetäjinä. Väitämme, että lisääntyvä algoritmien käyttö palveluissa muuttaa palveluita toteuttavien asiantuntijoiden roolia asiakkuuden hallinnassa vaatien uudenlaista osaamista tulkita algoritmien tuotoksia ja ohjata asiakkaita. Uudet tietojärjestelmät raportointiratkaisuineen mahdollistavat myös aiempaa systemaattisemmat tiedolla johtamisen toiminnot, jotka ovat lähinnä dataan perustuvaa arviointia ja vertailua ja joiden kohteena ovat niin kunnat, asiantuntijat kuin palveluiden asiakkaatkin. Systeminen muutos kohti algoritmista hallintaa edellyttää perusteellista eettistä keskustelua ja (ennakko)arviointia. Vaarana on, että digitalisaatio ei ole vain väline julkisten palveluiden kehittämiseen eli laadun ja vaikuttavuuden parantamiseen, vaan alustoilla (platform governance / governance as a platform) toteutuva algoritminen hallinta kaventaa yksilön oikeuksia ja julkista valtaa ja lopulta demokratian toimintaedellytyksiä.

Kunnan asukasluvun yhteys digi-infrastruktuuriin olosuhteisiin kaavoituksessa ja rakennusluvituksessa

Jarmo Pulkkinen, DigiFinland Oy & Lapin yliopisto

Puheenvuoroni lisää kansallisen tason tietoa ja ymmärrystä kuntien teknisen toimialan digitalisaatiosta. Kohdennun kaavoitukseen ja rakentamisen luvitukseen. Esittelen tutkimustuloksia 94 prosentista Manner-Suomen kunnista (n=274 kuntaa). Tarkastelen erityisesti sitä, onko kunnan asukasluvulla yhteyttä siihen, onko kunnassa käytössä toimialalle oleellisia ohjelmistoja ja digitaalisia aineistoja työntekijöiden hyödynnettäväksi. Kuntien digi-

infrastruktuuristen olosuhteiden tarkastelu on tärkeää, koska asiantuntijatyötä tehdään organisaatioissa pääasiassa digitaalisilla välineillä ja aineistoilla. Esitykseni ajankohtaisuutta lisää se, että vuoden 2024 alusta tulee voimaan laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Kunnat toimittavat jatkossa kansallisesti yhteentoimivassa muodossa kaavoituksessa ja rakennusluvituksessa syntyvää arvokasta tietoa valtakunnalliseen lakivelvoitteiseen Ryhti-tietojärjestelmään.

Kuntien alueidenkäytön suunnittelu ja rakentamisen luvitus vaikuttavat suoraan ja välillisesti kaikkien kuntalaisten arkeen ja hyvinvointiin. Kaavoitus esimerkiksi ohjaa sitä, mihin asuinalueet ja tuulivoimalat sijoittuvat. Rakennusvalvonta vastaa muun muassa rakennusten turvallisuudesta ja terveellisyydestä. Tekninen toimiala osallistuu tärkeiden palveluiden tuottamiseen ja käyttää myös julkista valtaa esimerkiksi käsittelemällä rakennuslupia.

Tulosten mukaan kunnat ovat digitalisaatiokehityksessä eri vaiheessa myös teknisellä toimialalla. Syyt voivat liittyä muun muassa kaavoituksen ja rakennusluvituksen määrään, kuntien taloudelliseen tilanteeseen, aiempaan kansalliseen yhteiskehittämiseen, henkilöstöresursseihin ja ulkoistamiseen. Myös teknisen toimialan sisällä on eroja: rakennusluvituksessa alle 3 000 asukkaan ja kaavoituksessa alle 10 000 asukkaan kunnissa on vähemmän toimialalle oleellisia ohjelmistoja ja digitaalisia aineistoja työntekijöiden hyödynnettäväksi.

Tiedon vastaanottaja vai kaavoituksen osallinen: Kuntalaisen rooli kansallisen kaavatietomallin kehittämisessä

Pilvi Nummi, Aalto yliopisto, Rakennetun ympäristön laitos, Suomi, ePlanning & eParticipation expert, FinEst Centre for Smart Cities, Viro

Kansalaisten osallisuus omaan elinympäristöönsä ja sen suunnitteluun on osa demokratiaa. Alueidenkäytön lainsäädäntömme pohjautuu vuorovaikutteisen suunnittelun periaatteille, ja tarve entistäkin vaikuttavammalle osallistumiselle on tunnistettu sekä tutkimuksessa että käytännössä.

Viime vuosikymmeninä digitalisaatio on ollut keskeinen tekijä kansalaisten tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien parantamisessa. Suomessa nyt käynnissä olevassa rakennetun ympäristön digitalisaatiokehityksessä, erityisesti kansallisesti yhteentoimivan kaavatietomallin käyttöönotossa, kansalaisnäkökulma ei kuitenkaan ole ollut kehityksen keskiössä. On tarpeen kysyä, edistääkö tietomallipohjainen kaavoitus kansalaisten osallisuutta Suomessa.

Tässä esityksessä tarkastelen, miten osallistumisen ja osallisuuden näkökulmat näkyvät kaavoituksen digitalisaatiokehityksessä. Kysyn, miten osallisuudesta puhutaan Ryhti-hankkeen viestinnässä ja lainsäädäntöuudistusten vaikutusten arvioinnissa. Analysoin kansallista kaavatietomallia tutkien, tukeeko se kuntalaisten osallisuutta ja osallistumista. Tutkin myös

kuntien kaavoittajien näkemyksiä osallistumisen roolista tietomallipohjaisessa kaavoituksessa KAATIO-hankkeessa kerätyn aineiston perusteella.

Tulosten analysointi on parhaillaan käynnissä, mutta jo alustavat havainnot osoittavat, että kuntakaavoittajien näkökulmasta vuorovaikutuksen ja osallistumisen edistäminen tulisi olla tärkeässä roolissa kansallisen kaavatietomallin ja siihen pohjautuvien digitaalisten sovellusten kehittämisessä. Kansallisen tason viestinnässä ja lainsäädännön vaikutustenarvioinnissa kansalaisnäkökulma näyttää kuitenkin jääneen sivurooliin.

Kaavatietomalli on laadittu joustavaksi, ja se voi tarjota monia mahdollisuuksia paitsi kaavoitukseen liittyvän tiedon saantiin, myös syvällisempään osallistumiseen. Tällä hetkellä kaavatietomalli soveltaminen kuitenkin näyttää keskittyvän yksisuuntaiseen tiedonvälittämiseen kunnilta kuntalaisille. On tunnistettu tarve erilaisille helppokäyttöisille ihmisymmärrettäville tavoille visualisoida tietomallimuotoista kaavatietoa, tuoda sitä digitaalisten käyttöliittymien avulla kuntalaisten saataville sekä automatisoida ajankohtaisten kaavahankkeiden etenemisen seuranta.

Jotta kuntalaisten osallisuus toteutuisi tiedonsaantia monipuolisemmin ja ulottuisi osallisuuden eri tasoille, tulisi jatkossa kiinnittää enemmän huomiota siihen, miten kansallinen kaavatietomalli voi edistää osallisuutta kaavoitukseen tiedon yhteistuottamisen kautta. Esiin nousevat kysymykset esimerkiksi osallisten tuottaman palautetiedon kytkemisestä kaavatietomalliin ja kuntalaisten mielipiteiden käsittelyn seuraamisesta. Kansallinen kaavatietomalli voi tarjota uusia mahdollisuuksia kuntalaisten osallistumisen parantamiseen ja osallisuuden kokemuksen vahvistamiseen, mutta tämä edellyttää huomion suuntaamista hallinnon ohella kuntalaisten tarpeisiin.

RAVA3PRO - Digitalisaation edistäminen kuntien yhteishankkeella - Miten ja miksi tietomallimuotoisuus muuttaa kuntien rakennusvalvontaa?

Aarno Alanko, Helsinki

Hankkeen tausta-ajureina on toiminut maankäyttö- ja rakentamislain kokonaisuudistus, minkä tuloksena nykyiset hyväksytyt lakiesitykset Rakentamislainsäädännön ja Rakennetun ympäristön tietojärjestelmälaiksi on hyväksytty ja nämä ovat tulossa voimaan vuosina 2025 ja 2024. Valtionvarainministeriön määrärahoista saadun budjetin turvin Helsinki yhdessä 22 muun kunnan kanssa on tehnyt kehittämistyötä, jonka tavoitteena on kuntien rakennusvalvontojen sähköisen lupaprosessin edelleen kehittäminen ja prosessien automatisointi.

Lakien tavoitteen mukaisesti niissä määriteltyjen rakennushankkeiden perustietojen (lakien määrittämät rekisteröitävät tiedot) virtaaminen automaattisesti tietomallipohjaisesti aina perustettavaan Ryhti-tietojärjestelmään on ollut myös hankkeen tavoite. Minimitavoitteen lisäksi hankkeen aikana on tutkittu, mitä muita hyötyjä tietomallipohjaisesta toiminnasta voisi olla rakennusvalvontojen viranomaistyöhön.

Tietomallien standardimuodon määrittämisen pohjalta mallin validointi ja sen pohjalta mahdollistuvat tarkastukset nähtiin erinomaisena mahdollisuutena helpottaa suunnittelijoiden ja rakennushankkeeseen ryhtyvien tahojen työtä siten että he pystyisivät varmistumaan määräyksien täyttymisestä mallipohjaisesti. Lisäksi mallipohjainen tarkistaminen ja sen automatisointi toisi lisävarmuutta rakennusvalvonnan perinteiseen pistokoemaiseen tarkastamiseen nähden ja näin ollen vapauttaisi työtä vaativampaa tulkintaa vaativiin hankkeiden osiin.

Hankkeen alussa tavoitteeksi määrittyi automatisointi, mikä on ollut hankkeen aikana haastavaa saavuttaa, koska Suomessa toimintatapana on ollut hankkia kuntakohtaisesti mm. sähköiset asiointijärjestelmät. Rakennusvalvontojen asiointijärjestelmät ovat käytännössä kahden yrityksen (Cloudpermit ja Trimble) järjestelmiin tukeutuvia. Nämä yritykset sekä useat muut asiantuntijayritykset ovat osallistuneet hankkeen POC (proof of concept) toteuttamiseen. Hankkeessa on määritelty arkkitehti, rakenne- ja talotekniikan tietomalleja koskevat käyttötapaukset ja niiden pohjalta säännöt (propertyset), minkä pohjalta malli tulisi toteuttaa.

Hankkeessa tehdyn markkinakyselyn pohjalta on saatu rohkaisevaa tietoa SaaS-pohjaisen mallitarkastuksen tekemisestä rakennuslupaprosessiin integroidusta tarkastusmahdollisuudesta. Sen pohjalta voidaan todeta, että EU-tasolta löytyy ohjelmistoja, joilla on kyvykyys mallien tarkastukseen SaaS-pohjaisesti. Hanke on ohjausryhmätyössään pyrkinyt saamaan synergiaa alan muilta toimijoilta kuten VTT:ltä, joka on vetämässä Accord Horizon EU -hanketta. Myös ympäristöministeriö, Kuntaliitto, Senaatti, Kansallisarkisto ja Suomen ympäristökeskus ovat osallistuneet hankkeen ohjausryhmätyöhön.

Hankkeen aikana on pyritty varmistamaan, että lakien minimitalvoitteisiin päästään. Sen lisäksi on kirjattu lukuisia kehitysaiheita, missä mallipohjaista toimintatapaa pysyttäisiin hyödyntämään. Tietomallien hyödyt eivät rajoitu pelkästään tietovirtaan järjestelmien välillä suunnittelijalta Ryhti-järjestelmään ja aikanaan arkistoon, mutta myös mahdollisuuteen havainnollistaa prosessia ja mahdollistaa kaupunkikuvallisen arvioinnin tekeminen kaupunkimalli-integraation kautta. Se tuo kehittyessään myös lisäarvoa automatisaation kautta, missä kaupunkimallin päivittyminen saadaan automatisoitua, niin ettei nykyisin vallalla olevaa uudelleen mallintamista enää tarvitse tehdä.

Kaikkein suurin arvo hankkeen lopputuloksilla ja sen jatkokehityksellä on kuitenkin rakentamisalalle yleisesti. Tietomallien määrittelyt ovat olleet YTV2012 pohjalta pitkään varsin laveita ja yrityskohtaisia määrittelyjä ja kehittämistä on tehty paljon. Hankkeen yhteydessä myös talotekniikan lisäksi automaation sekä sähköisen tietomallien määrittelytyötä on tehty (vaikka virallisen hankkeen ulkopuolella). Mallien standardointi onkin keskeinen suuri hyöty, jota alalla on kaivattu ja mitä ei ole saatu yhteisesti vietyä eteenpäin.

Työryhmä 3: Hyvinvointialueet hallinnonuudistuksena: mikä uudistuu ja miten uudistusta tutkitaan?

Sote-kakku vai smoothie? Muutoksen kerroksia ja yhteenkietoutumista tutkimassa

Soila Karreinen, Tampereen yliopisto

"Mielenkiintoni kohteena on johtaminen muutoksen yhteydessä, mille sote-uudistus luo ainutkertaisen kontekstin. Sote-uudistus mahdollistaa myös muutoksen eri tasojen tarkastelun. Nyt uudistuksen toteuttaminen ja johtaminen on rajoittunut vahvasti rakenteelliseen muutokseen, tavoitteina taas kuvataan toiminnallisen tason muutoksia. Lopulta tavoitteiden saavuttamiseksi tullaan tarvitsemaan myös merkittävää toimintakulttuurin muutosta, jotta uudenlaiset toimintatavat todella syntyvät ja pysyvät yllä. Yksi tutkimuksen arvoinen seikka tulee olemaan sote-järjestelmän ideologisen tason muutostarve. Mitkä nähdään jatkossa palvelujärjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan vastuiden jakolinjoiksi? Millaisiksi integraatiota ja asiakaskeskeisyyttä korostavassa "uudessa sotessa" nähdään professioiden väliset roolit ja toimijoiden vastuut? Kiinnostavaksi tutkimuskysymykseksi muodostuu se, riittääkö lakiuudistus ajuriksi eri tasojen muutoksille. Ideologioista ei keskusteluja käydä, joten pohdittavaksi jää, onko sote-palvelujen paradigman muutos lainkaan tavoittelun kohteena.

Sote-uudistus on historiallisesti merkittävä uudistus, mutta se voidaan kehystää myös vain yhdeksi osaksi muutosten vyyhtiä. Tutkin johtamisen näkökulmasta myös muutosten yhteenkietoutumista. Millaisia yhteneväisyyksiä ja eroja muutosten välillä on nähtävissä johtamisen kannalta? Miten johtaja aikaansaa ja tukee muutosten sumaa, mitä narratiiveja niihin liittyy? Millaisia toivottuja tulevaisuuksia strategiat ja johtajat maalailevat ja miten näiden lopulta ajatellaan välittyvän toiminnan tasolle? Hyödynnän aiempia tutkimustuloksia koronapandemian ajalta (mm. sektorirajat ylittävä yhteistyö, epävarmuus) ja ratkaisukeskeistä lähestymistapaa. Hyödyntämällä tutkittua tietoa jo toteutuneista muutoksista ja tarjoamalla johtajille ja työntekijöille tutkimukseen osallistumisen kautta aikaa pohtia uudistukseen liittyviä näkökohtia, voidaan uudistuksen toteutukseenkin vaikuttaa."

Sosiaalisista innovaatioista uusi arviointikriteeri hyvinvointialueiden toimintaan 2023–2027

Tuula Jäppinen, THL

"STM ohjaa hyvinvointialueita vaikuttavuusperusteisesti osana sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia tavoitteita 2023–2026.

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma Uudistuva ja osaava Suomi -ohjelma tuo keinovalikkoon lisätukea hyvinvointialueille lastensuojelun sosiaalisten innovaatioiden muodossa 30 M€ vuosina 2023–2027. Rahoituksen taustalla on komission vuoden 2020 suositus Suomelle huomioida palvelujärjestelmää kehittäessään erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ja heidän elämäntilanteensa sekä tuki sosiaalisten oikeuksien pilarin lapsille annettavan tuen periaatteelle.

Sosiaalisten innovaatioiden rahoituksella edistetään lastensuojelun avo-, sijais- ja jälkihuollon sisällöllistä ja rakenteellista uudistamista kehittämällä ja syventämällä eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja yhdessä tekemistä vaikuttavien toimintatapojen löytämiseksi ja juurruttamiseksi. Rahoitus kohdistuu lastensuojelussa 12–25-vuotiaiden lasten, nuorten ja heidän vanhempiansa palvelujen kehittämiseen. Ohjelma-asiakirja ja sen toimintalinjan 5.1 hakuilmoitus määrittelee kriteerit sosiaalisille innovaatioille. Kriteerit kohdistuvat sosiaalisten innovaatioiden kehittämiseen ja levittämiseen. Hankehakemuksessa todennetaan, miten hankkeen suunnitteluun on osallistunut ja sen innovaatioiden rakentamiseen osallistuu lapsia, nuoria ja/tai heidän läheisiään, joiden palveluita halutaan kehittää. Hakemuksessa kuvataan kehittämistyön kiinnittyminen alueen ekosysteemiin ja alueellisiin tarpeisiin, jotta innovaatio on realistista hyödyntää ja tuottaa monitoimijaverkostossa hyvinvointialueilla. Toimenpiteiden tuloksena syntyvien sosiaalisten innovaatioiden on oltava levitettävissä muille alueille.

Kehittämistoimintaa tukee ohjausryhmä ja koordinaatiohanke. Koordinaatiohanke välittää tutkimustietoa hankkeiden kehittämistyön tueksi, toteuttaa ulkoisen arvioinnin hankkeiden toimenpiteistä ja niiden vaikuttavuudesta ja analysoi hankkeiden seurantatiedon ohjelmatason arviointia varten.

Parempaa integraatiota hajakeskittämällä (administrative deconcentration)? Valtiokeskeinen hallinnonuudistaminen paikallishallinnon tasojen välisen yhteistyön näkökulmasta

Arto Haveri, Tampereen yliopisto

"Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutettiin perustamalla uusi hallinnon taso hyvinvointialueet, joille siirrettiin kunnilta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu. Koska hyvinvointialueiden itsehallinto on vähäinen ja valtionohjaus voimakas, uudistusta voidaan luonnehtia desentralisaatiotermein hallinnolliseksi hajakeskittämiseksi tai hallinnolliseksi hajauttamiseksi (esim. Treisman 2002), jossa valtionhallinto siirtää tehtäviä toimielimille/yksiköille, jotka ovat elimellisesti osa valtion hallintoa.

Uudistamisen eräs keskeinen peruste oli lisätä integraatiota (kunnista suurempiin kokonaisuuksiin, erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuolto paremmin yhteen) ja vähentää terveydenhuoltojärjestelmän pirstoutuneisuutta, minkä on nähty aiheuttavan byrokraattista

inertiaa, tehotonta resurssien käyttöä ja heikentävän palvelujen laatua. Toisaalta uudistuksen käynnistyttyä on selvää, että jotta järjestelmä voisi toimia, myös hyvinvointialueiden ja kuntien täytyy toimia yhteistyössä ja synkronisoidusti. Sellersin ja Lidströmin (2007) sanoin olisi saatava aikaan nationalized infrastructure of local government (sisältäen molemmat valtiota alemmat hallinnontasot), which can both empower local and regional governments and ensure that they are pursuing equal aims.

Artikkelin tavoitteena on tarkastella hyvinvointialueuudistusta hallinnollisena valtiokeskeisenä uudistuksena, erityisesti valtiokeskeisyyden heijastumia hyvinvointialueiden ja kuntien väliseen suhteeseen. Kohdistamme huomion siihen, miten hyvinvointialueet ja kunnat toimivat yhteistyössä terveyden edistämisessä. Empiirinen aineisto koostuu hyvinvointialueiden johdon haastatteluista ja kuntien johdolle tehdystä kyselystä. Teoreettisesti tutkimus kytkeytyy hallinnon välisiä suhteita (intergovernmental relations IGR) sekä hajauttamisen eri muotoja koskevaan teoreettiseen keskusteluun, joihin tutkimus kontribuoi konstruomalla dekonsentraation/alueellisen keskittämisen vaikutuksia paikallishallinnon tasojen väliseen yhteistyöhön suomalaisen kansainvälisesti poikkeuksellisen esimerkin avulla.

Lähteitä

- Sellers Jeffrey M. and Lidström Anders (2007) Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20. No. 4, pp. 609-632.
- Treisman Daniel. (2002) Defining and measuring decentralization. UGLA.
- Treisman Daniel. (2007) The architecture of government. Rethinking political decentralization. Cambridge University Press.

Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus

Anni Jäntti, Arto Haveri & Henna Paananen, Tampereen yliopisto

Hyvinvointialueiden perustaminen on systeeminen, kokonaisvaltainen uudistus, joka vaikuttaa koko julkiseen hallintoon: kuntien, valtion ja alueiden välisiin suhteisiin, toimintaan ja rooleihin sekä niiden johtamiseen ja ohjaukseen. Sillä, millaisiksi hyvinvointialueiden, kuntien ja valtion suhteet muotoutuvat uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa, on pitkäaikainen vaikutus erityisesti itsehallinnon tasojen toimintaan. Vaikutukset ulottuvat paitsi alueiden myös kuntien tehtäviin sekä toimintaan ja sitä kautta niiden johtamiseen ja laajemmin koko kuntakäsitykseen. (Jäntti 2016; Haveri et al. 2015.)

Tampereen yliopiston toteuttamassa, Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoittamassa Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) - tutkimushankkeessa tuotetaan tietoa hyvinvointialueiden ja toimintaansa uudelleen organisoivien kuntien sekä valtion välisten suhteiden ja yhteistyön lähtökohdista ja

dynamiikasta uudistuksen alkuvaiheessa, sekä uudistuksen potentiaalisista toivotuista ja ei-toivotuista vaikutuksista. Tutkimushanke koostuu viidestä toisiinsa tiiviisti niveltävästä osahankkeesta.

Hankkeen tavoitteena on tarkastella, minkälainen julkisen hallinnon, johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus hyvinvointialueuudistuksessa syntyy ja tunnistaa uudistuksen implementointia tukevia ja haittaavia tekijöitä ja siihen liittyviä jännitteitä. Hankkeessa tarkastellaan hyvinvointialueiden, kuntien ja valtion välisiä suhteita, yhdyspintoja, rakenteita ja roolia, itsehallintoa, valtionohjausta sekä kansalaisosallistumista ja demokratiaa. Hankkeessa kerätään laaja ja monipuolinen aineisto (haastattelut, kyselyt, dokumentit). Hankkeessa tuotetaan kokonaisjäsenitys hyvinvointialueiden ja kuntien suhteesta, johtamisesta ja ohjauksesta sekä uuden itsehallinnollisen hallinnontason ja uudenlaisen julkishallinnon kokonaisuuden syntymisestä toimeenpanon alkuvaiheessa.

Kansalaisosallistumisen toteutuminen, hallinnollinen asema ja johtaminen hyvinvointialueilla

Johanna Sinkkonen, Tampereen yliopisto

"Hyvinvointialueuudistus on Suomen historian yksi merkittävimmistä hallinnollisista uudistuksista, joka vaikuttaa koko julkishallintoon. Hyvinvointialueet toimivat samoja alueen asukkaiden varten kuin kunnat, mutta niiden itsehallinnollinen asema on erilainen. Uudistuksessa muotoutuu uuden hallinnontason toiminta- ja hallintokulttuuri ja samaan aikaan uudistus muuttaa kuntien luonnetta ja roolia luoden uuden asetelman julkisen hallinnon kokonaisuuteen, myös kansalaisosallistumisen näkökulmasta. Laissa hyvinvointialueista ja kuntalaisissa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kirjaukset ovat lähes saman sisältöiset, mutta on tutkimuksen näkökulmasta kiinnostavaa, millainen muutos uudistuksen myötä tapahtuu ja miten ne kytkeytyvät organisaatioiden hallinnonkulttuuriin ja johtamiseen paikallis- ja alueellisella tasolla.

Tänä keväänä käynnistyneessä tutkimuksessani tarkastelen, millaisena alueen asukkaiden osallistumismahdollisuudet näyttäytyvät, miten uusi hallintotaso muuttaa kansalaisosallistumisen kokonaisuutta sekä miten kansalaisosallisuus kytkeytyy hallinnonkulttuuriin ja johtamiseen.

Tutkimuskysymyksiä lähestytään tarkastelemalla vaikuttajatoimielinten ja kansalaisosallistumisen toteutumista, toimintaedellytyksiä, toimijuutta, asemaa ja roolia hyvinvointialueilla. Näiden pohjalta tarkastelen organisoitumisen, rakenteiden ja strategisten suunnitelmien kautta, millainen osallistumista tukeva hallinnonkulttuuri hyvinvointialueille on syntyneessä ja miten kansalaisosallistuminen kytkeytyy päätöksentekoon sekä johtamiseen ja sitä kautta organisaation tapaan toimia ja käyttää valtaa.

Tutkimuksen tarkoituksena on synnyttää julkista keskustelua uudistuksen vaikutuksista kuntien ja hyvinvointialueiden demokratiarooliin sekä kansalaisosallistumista tukevasta hallintokulttuurista ja johtamisesta.

Kuntapolitiikan ja päätöksentekijöiden muuttuva rooli ja vastuut hallinnonuudistuksessa

Paula Rossi, Vaasan yliopisto

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen myötä julkishallinnon kokonaisuus on perustavanlaatuisella tavalla muutoksessa ja hallinnonuudistuksen vaikutukset heijastuvat laajasti suomalaisen yhteiskunnan eri tasoille ja toimijoihin. Erityisen haasteellisessa tilanteessa ovat kunnat, joissa sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen siirtyminen hyvinvointialueille aiheuttaa muun muassa sekä viranhaltijoiden että poliitikkojen rooleihin ja vastuisiin merkittäviä muutoksia. Aiempi tutkimus kuitenkin osoittaa, että institutionaalinen, eli toiminnan ja päätöksenteon taustalla vaikuttavien arvojen, oletusten, uskomusten, tavoitteiden ja toimintatapojen muutos on hidasta ja haastavaa. Nostan esiin tällaisia institutionaaliseen muutokseen liittyviä jännitteitä kunnanvaltuustossa käytyjen keskustelujen kautta. Paikallislehdessä uutisoiduissa keskusteluissa pienen kunnan valtuutetut asemoivat sekä itseään että edustamaansa kuntaa suhteessa hyvinvointialueiden toimintaan ja päätöksentekoon.

Hyvinvointialueiden liikkumatila ja toimintaedellytykset

Matias Heikkilä, Tampereen yliopisto

"Varhaiset julkiset diskurssit sekä tutkimustulokset antavat ymmärtää, että hyvinvointialueiden liikkumatila on varsin rajattu ja alueille annettu mandaatti keskittyy taloudellisiin säästöihin. Uudistus ei sisältänyt varsinaista sisällöllistä uudistusta koskien kysymyksiä palvelujen järjestämisestä tai laadun parantamisesta. Laadun parantamisen ja tasa-arvoisuuden teemat olivat kuitenkin ääneen lausuttuja tavoitteita uudistukselle.

Oman tutkimukseni näkökulmasta keskityn aluksi hyvinvointialueiden poliittisten edustajien itseymmärrettyyn rooliin ja näkymiin, joita edustajien sisäistetty käsitys roolistaan koostaa hyvinvointialueiden demokraattisesta tulevaisuudesta. Näiden lisäksi myös itse uudistusta olisi tarpeellista tutkia. Säästöt ovat todetusti keskeinen uudistuksen ulottuvuus, mutta minkälainen uudistus SOTE-uudistus on? Monimuotoiset tavoitteet saattavat jäädä arjen realiteettien alle. Mitä uudistuksesta voidaan sanoa palveluverkoston pyörittämisen ja taloudellisen kehityksen lisäksi? Entä kuinka uskottavia ja keskeisiä nämä uudistukset muut ulottuvuudet lopulta ovat? Vaikka pitkäaikaisten hallintotrendien (taloudellisen ja tuloksellisen ohjauksen) lisäksi alueille

annetaankin sisällöllisiä tavoitteita, kuinka mahdollisina niiden toteutumista voidaan pitää, jos aiempia vaatimuksia ja ohjausmekanismeja ei vähennetä tai muuteta?

Hyvinvointialuejohtajalta edellytettävä johtajuus ja johtamisen keinovalikoima

Jonne Parkkinen, Tampereen yliopisto

"Vuoden 2023 alusta toimintansa käynnistäneiden hyvinvointialueiden myötä suomalaisen julkishallinnon kokonaisuus on muuttunut merkittävällä tavalla. Hyvinvointialueiden perustaminen on vaikuttanut olemassa oleviin julkishallinnon toimijoiden välisiin hallinta- ja yhteistyösuhteisiin, mutta myös luonut uudenlaisia suhteita esimerkiksi hyvinvointialueiden ja valtion, yhteistoiminta-alueiden, kuntien sekä yritysten ja 3. sektorin toimijoiden välille. Laajan ja monimutkaisen tehtäväkentän hoitaminen edellyttääkin hyvinvointialueilta koordinoitua yhteistyötä esimerkiksi hyvinvointialueen ja kuntien välillä, jotta kansalaisten kannalta keskeiset peruspalvelut saadaan järjestettyä ilman katkoksia tai katvealueita.

Hyvinvointialueiden johtamisen voidaan katsoa rakentuvan hallintasuhteissa (vrt. kuntien hallintasuhteet Haveri ym. 2015, 24–25). Hallintasuhteiden hoitaminen edellyttää puolestaan organisaatio- ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä, yhteistyöorientoitunutta johtajuutta sekä lisääntyvää määrää vuorovaikutusta eri sidosryhmien suuntaan. Yhdessä nämä asettavat omat vaatimuksensa hyvinvointialuejohtajan johtajuudelle ja sille, millaisia johtamisen keinoja on tarkoituksenmukaista käyttää. Johtajuutta rakennetaan kunkin hyvinvointialuejohtajan omista lähtökohdista ja siihen, millaisten hallintasuhteiden hoitamiseen hyvinvointialuejohtaja keskittyy, vaikuttavat muun muassa se millaista osaamista, työhistoriaa ja omia kiinnostuksen kohteita hyvinvointialuejohtajalla on, millaisia ovat hyvinvointialueen strateginen johtamisympäristö ja asetetut tavoitteet sekä millaisia odotuksia hyvinvointialueen johtajaan kohdistetaan.

Suunnitteilla oleva tutkimus keskittyy tarkastelemaan, millaista johtajuutta ja johtamisen keinoja hyvinvointialue johtamisympäristönä edellyttää hyvinvointialuejohtajalta. Aineistona käytetään hyvinvointialuejohtajien haastatteluaineistoa.

Lähteet

Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). Uuden sukupolven kuntajohtajat. Kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta. Acta 261. Helsinki: Tampereen yliopisto & Suomen Kuntaliitto.

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset sivistys-, sosiaali- ja terveystalojen ammattilaisten väliseen yhteistyöhön – perusopetuksen opiskeluhooltoon kohdistuva tutkimushanke.

Harri Jalonen, Hanna Kallio, Miia Laasanen, Juha Lindell, Tomi Niemi, Aino Rantamäki, Jaanet Salminen

Hankkeen tausta: Hyvinvointiuudistuksessa eri osaamisaloja edustavien ammattilaisten välinen toimiva yhteistyö on keskeinen keino asiakaslähtöisen toiminnan sekä palveluiden korkean laadun, tehokkuuden ja vaikuttavuuden saavuttamiselle. Hallintorakenteiden uudistaminen voi kuitenkin tuottaa myös uusia organisaatioiden ja ammattilaisten välisiä kuiluja, jotka haastavat tiedonkulkua ja vaikeuttavat moniammatillista yhteistyötä. Hyvinvointialueiden hartiat ovat leveät, mutta kuntien vastuulla on tulevaisuudessakin monia hyvinvointiin liittyviä tehtäviä. Perusopetuksen opiskeluhoolto on esimerkki hyvinvointipalvelusta, joka jää kuntien vastuulle, mutta jonka puitteissa toimivista asiantuntijoista osa on siirretty hyvinvointialueiden palvelukseen.

Hankkeen tarkoitus: *Leveämmät hartiat vai syvempiä kuiluja* on Turun ja Vaasan yliopistojen yhteinen tutkimushanke, jossa tutkitaan hyvinvointialueiden tuoman uuden hallintorakenteen vaikutuksia perusopetuksen opiskeluhoollon ammattilaisten moniammatilliselle yhteistyölle, ja pyritään tunnistamaan tätä yhteistyötä edistäviä ja estäviä tekijöitä sekä käytännön työn että johtamisen näkökulmista. Yhtenä keskeisenä tutkimusta ohjaavana kehyksenä käytetään systeemi- ja kompleksisuusajattelua, joka korostaa toimijoiden vuorovaikutuksessa syntyvää kehitystä. Kompleksisuusajattelussa keskeistä on se, etteivät yhteistyön ratkaisut löydy yksittäisten toimijoiden ominaisuuksista, vaan toimijoiden välisistä vuorovaikutussuhteista.

Menetelmät: Moniammatillista yhteistyötä tarkastellaan hankkeessa monimenetelmällisesti dokumenttianalyysin, ammattilaisille suunnatun kyselyn sekä johtajille kohdistetun Delfoi-asiantuntijapaneelin keinoin.

Tuotokset: Hankkeessa kehitetään tutkimuksen pohjalta opiskeluhoollon moniammatillisen yhteistyön johtamista ja kehittämistä koskevia käytäntösuosituksia sekä rakennetaan moniammatillista yhteistyötä ja sen johtamista tukeva itsearviointityökalu moniammatillisen yhteistyön edistämiseen.

Työryhmä 4: Hyvinvointijohtaminen uusiutuviissa palvelurakenteissa

Ikääntyvien pariskuntien subjektiivisen hyvinvoinnin yhteiset kehityskulut - tarvitaanko ikääntyvien palveluissa yksilöä laajempaa tarkastelutasoa?

Terhi Auvinen, UEF; Joonas Uotinen, THL; Maria Vaalavuo, THL

Sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden varmistaminen vaatii ikääntyvissä yhteiskunnissa monialaista ymmärrystä väestön hyvinvoinnin rakentumisesta, sekä hyvinvointi- ja terveystalouden kysyntään ja tuloksellisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Tämän Survey of Health, Ageing, and Retirement (SHARE) datalla toteutetun kvantitatiivisen pitkittäistutkimuksen tulosten perusteella yli 50-vuotiaiden, eurooppalaisten pariskuntien subjektiivisen hyvinvoinnin lähtötasot sekä kehityskulut ovat samansuuntaisia. Lisäksi toisen puolison subjektiivisen hyvinvoinnin taso selittää toisen puolison subjektiivista hyvinvointia suhteellisen voimakkaasti, myös demografisten, sosioekonomisten, sekä terveyserojen kontrolloinnin jälkeen. Puolisoiden välinen informaali hoiva kuitenkin heikensi tätä yhteyttä.

Näin ollen, jos hyvinvointi- ja terveystalouden tarvetta tai tuloksia arvioidaan vain yksilölähtöisesti tai yksilökohtaisesti, jää osa palveluntarpeesta tunnistamatta ja pitkäkestoiset hyvinvointivaikutukset potentiaalisesti saavuttamatta, samalla kun toteutuneiden palveluiden (kustannus)vaikuttavuutta aliarvioidaan. Tämä todennäköisesti korostuu ikääntyneiden palveluiden kohdalla, sillä heikkenevä terveys ja lisääntyvä avuntarve on omiaan lisäämään pariskuntien keskinäistä riippuvuutta. Erityisesti hyvinvointia ja terveyttä edistäviä, ennaltaehkäiseviä palveluita tarjotessa tulisikin ikääntyneiden pariskuntien kohdalla kartoittaa molempien puolisojen tilanne ja tarpeet. Lisäksi mahdolliset ulkoisvaikutukset tulisi huomioida kyseessä olevien interventioiden (kustannus)vaikuttavuuden arvioinnissa.

Tässä tutkimuksessa hyödynnetyssä SHARE osa-aineistossa on mukana 48 212 miestä ja naista (24 106 pariskuntaa) yhteensä 20 Euroopan maasta. Pariskunnista 5% on ollut mukana SHARE aineistonkeruussa 6 keräysaallon ajan (noin 12 vuoden ajanjakso, aineistonkeruu toteutetaan joka toinen vuosi), 11% viiden aallon ajan, 19% neljän aallon ajan, 25% kolmen aallon ajan ja 40% kahden aallon ajan (noin 4 vuoden ajanjakso). Tulosten analysoinnissa on hyödynnetty dyadiselle paneelidatalle soveltuvista menetelmistä muun muassa dyadista kasvukäyrämallia sekä asymmetristä fixed effects regressioanalyysiä.

Ylivieskan kaupungilla hyvinvointijohtamista

Terhi Mustakangas, Ylivieskan kaupunki

Tarkastelen kehittämishankkeessani Ylivieskan kaupungilla hyvinvointijohtamista strategisesta, poikkihallinnollisesta ja osallistavasta näkökulmasta. Sivistyspalvelut ja hyvinvointipalvelut ovat erilliset toimialansa Ylivieskan kaupungissa, mutta nämä palvelualueet tekevät tiivistä yhteistyötä.

Yksi esimerkki toimialojen yhteistyöstä on lasten ja nuorten kulttuurikasvatussuunnitelma. Suunnitelma on laadittu hyvinvointipalveluiden ja sivistyspalveluiden yhteistyönä. Kulttuurikasvatussuunnitelma jalkautetaan samaten yhteistyössä kouluille. Kirjasto näyttelee merkittävää roolia kulttuurikasvatuksessa. Osallistaminen on keskeinen elementti erilaisten suunnitelmien laatimisessa. Oppilaita ja opiskelijoita kuullaan ja osallistetaan muun muassa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman sekä opiskeluhuoltosuunnitelman laatimisessa. Tavoitteena on lisätä lasten ja nuorten osallistamista entisestään, kuten myös tiivistää toimialojen välistä yhteistyötä.

Edelleen myös yhteistyö alueen kuntien välillä on tärkeää. Kunnat tekevätkin yhteistyötä kokoontumalla säännöllisesti, sopimalla yhteisistä toimintaperiaatteista, järjestämällä yhteisiä täydennyskoulutuksia sekä toimimalla yhteisissä kehittämishankkeissa. Myös hyvinvointialueen suuntaan kunnat näyttäytyvät yhtenäisinä ja vievät yhteisiä tavoitteita eteenpäin. Strategisesta näkökulmasta Ylivieskan koulujen välinen yhteistyö on tärkeää. Huolimatta koulun koosta ja sen omasta toimintakulttuurista tarvitaan yhteiset toimintaperiaatteet ja suunnitelmat. Tämä vaikuttaa myös koulutuksen laatuun ja kehittämisen onnistumiseen.

Osallistaminen on tärkeää koulujen toiminnassa. Lasten ja nuorten tulee tulla kuulluksi, jotta heillä on hyvä olla koulussa ja he kiinnittyvät sinne. Oppilaat ja opiskelijat tuottavat myös hyviä kehittämisideoita. Vanhemmat otetaan myös mukaan kehittämiseen vanhempainyhdistysten kautta. Vanhempia kuullaan suunnitelmia laadittaessa ja koulun toimintaa suunniteltaessa.

Hyvinvointijohtamisessa rehtoreiden ja koulunjohtajien tietämyksen ja yhteistyön lisääminen on tärkeää. Johtajilla tulee olla valmiudet tehdä strategista kehittämistyötä ja johtaa jatkuvaa muutosta. Säästöpainneiden aikana on mietittävä tuloksellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tässä yhteen hiileen puhaltaminen on tärkeää.

Hyvinvointijohtaminen on moninainen kehittämisalue. Sen onnistumiseen tulee kiinnittää huomiota. Yhteistyö ja yhdessä tekeminen sekä osallistaminen ovat lähtökohtia tässä.

Työpaikkaostrakismi hyvinvointijohtamisen haasteena

Sirpa M. Manninen, Itä-Suomen yliopisto

Työelämä on monien sosiaalisten kohtaamisten ja ihmissuhteiden areena. Työhön liittyviä asioita halutaan jakaa työtovereiden kanssa, ja vahvistaa näin kokemusta osallisuudesta ja siitä, että on työyhteisölle tärkeä ja merkityksellinen. Työelämässä voi kuitenkin ilmetä myös vuorovaikutukseen liittyviä haasteita, joista työpaikkaostrakismi voi olla yksi esimerkki. Työpaikkaostrakismi on ilmiö, jossa ilman sanoja tai selityksiä joku tai jotkut jätetään työyhteisössä vuorovaikutuksen ulkopuolelle.

Keräsin puolistrukturoidun kyselyaineiston tammikuussa 2021 kahdesta suomalaisesta yliopistosairaalasta (N=569). Käsillä oleva esitykseni rakentuu a) koettua ja b) havaittua työpaikkaostrakismia käsittelevien avokysymysten vastauksiin (N=267). Aineisto analysoitiin sisällön analyysillä attribuutioteoriaan nojautuen. Ihmisillä on luontainen taipumus selittää (attribuoida) erityisesti negatiivisia tapahtumia: miksi jotain tapahtui ja kenen syytä se on.

Sekä ostrakismia kokeneet että sitä havainneet tulkitsivat ja kuvasivat ostrakisoijaa erityisesti tietynlaisen *käytöksen* näkökulmasta. Sen sijaan miksi joku työntekijä tulee ostrakisoituksi, selitettiin johtuvan tietyistä *persoonallisuuden piirteistä*. Roolista riippumatta, vastaajat jopa oikeuttivat ja normalisoivat työpaikkaostrakismia. Vastaajat attribuivat ostrakismi-ilmiön olevan myös ihmissuhteiden välissä olevaa, ei vain yksilöön liittyvä piirre tai toimintatapa. Nämä relationaaliset attribuutiot poikkesivat ostrakismia kokeneiden ja sitä havainneiden välillä toisistaan. Ostrakismin nähtiin olevan *osa organisaatiokulttuuria* ja *jaettu tapa toimia* toisia kohtaan. Ostrakismiin suhtauduttiin myös osin *sinisilmäisesti*. Ilmiön epäiltiin olevan väärin tulkittua tai vahinko, eikä sitä haluttu nähdä todellisena tapahtumana.

Tulokset antavat tietoa siitä, miten työpaikkaostrakismia kokeneet ja/tai havainneet selittävät ja tulkitsevat ilmiötä. Huolestuttavaa on selitykset ostrakismin oikeuttamisesta ja normalisoinnista osana työyhteisön toimintamallia ja kulttuuria. Työpaikkaostrakismi estää yksilöä kokemasta osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta työyhteisöön, joka voi johtaa lisääntyneisiin poissaoloihin tai jopa irtisanoutumiseen. Hyvinvointijohtamisen näkökulmasta on keskeistä, että työyhteisössä puhutaan avoimesti toisten huomioon ottamisesta ja siitä, millainen käytös ei ole työyhteisössä hyväksyttävää.

Pandemia-ajan yhteistyöstä oppia sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntien väliseen yhteistyöhön

Minna Ylisirniö, Elina Laukka, Moona Huhtakangas, Suvi Kuha, Mira Hammarén & Outi Kanste, Oulun yliopisto

Tulevaisuudessa kunnissa korostuvat yhdyspinnoilla toimiminen ja sektoreiden välinen verkostomainen yhteistyö terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Toimivia

yhteistyörakenteita tarvitaan kuntien ja hyvinvointialueiden välille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirryttyä kunnilta hyvinvointialueille. Sekä kunnat että hyvinvointialueet ovat vastuussa terveyden edistämisestä. Toimijoiden välinen yhteistyö on myös yksi sosiaali- ja terveysministeriön valtakunnallisista tavoitteista. Tämän laadullisen tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntien hallinnon toimijoiden kokemuksia yhteistyöstä COVID-19-pandemian aikana integroiduissa sosiaali- ja terveystalvissa. Tutkimuksessa tuotetaan tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntien välisestä yhteistyöstä tarkastellen Kainuun aluetta, jossa sosiaali- ja terveystalvujen integraatiosta on pitkä kokemus. Aineisto kerättiin Teams-sovelluksella toteutetuilla teemahaastatteluilla vuosina 2021 ja 2022 kahdeksalta Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntien hallinnon toimijalta. Aineisto analysoitiin induktiivisella sisällönanalyysilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntien hallinnon toimijoiden kokemuksia yhteistyöstä COVID-19-pandemian aikana integroiduissa sosiaali- ja terveystalvissa kuvasi seitsemän pääkategoriaa: 1) kokemukset COVID-19-pandemiaa edeltävästä yhteistyöstä, 2) yhteistyön vaikuttava johtaminen ja selkeät roolit, 3) vuorovaikutuksellinen yhteistyö, 4) onnistunut yhteistyön prosessi, 5) yhteistyötä haastavat tekijät, 6) yhtenäinen ja vuorovaikutteinen viestinnällinen yhteistyö ja 7) toimivat yhteistyön rakenteet. Integroidut sosiaali- ja terveystalvet edistävät sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntien hallinnon toimijoiden yhteistyötä, sillä hallinnon tasoja ja yhteistyön toimijoita, joiden intressejä pyritään yhteensovittamaan, on aikaisempaa vähemmän. Myös integroitujen sosiaali- ja terveystalvujen kautta muodostuneet organisaatioiden väliset yhdyspinnat ja yhteistyön rakenteet helpottavat yhteistyön aloittamista. Pandemia-aikana yhteinen ja kaikkia motivoiva tavoite eli pandemianhallinta kannusti toimijoita yhteistyöhön. Myönteiset kokemukset yhteistyöstä luovat uskoa yhteistyön toimivuuteen tulevaisuudessa. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää julkishallinnon yhteistyön johtamisessa ja kehittämisessä toimintaympäristön muutoksissa, jotka edellyttävät organisaatioiden välistä yhteistyötä alueellisella tasolla. Tulokset ovat sovellettavissa terveyden ja hyvinvoinnin edistämistyössä edellytettävään yhteistyöhön.

Johtajat puristuksessa - Sosiaalihuollon johtaminen ja sen tulevaisuus hyvinvointialueilla

Johanna Lammintakanen, Ulla Kekäläinen, Sanna Tchaplinski ja Sanna Laulainen, Itä-Suomen yliopisto

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella sosiaalihuollon johtamisen nykytilaa ja selkiyttää, mitä yhteensovittavalla johtamisella tarkoitetaan erityisesti sosiaalihuollon näkökulmasta ja miten sosiaalihuollon johtaminen asemoituu hv-alueen johtamisen kokonaisuudessa. Tutkimuksessa tarkastellaan ja jäsennetään sosiaalihuollon johtamisen odotuksia, esteitä, mahdollisuuksia ja tulevaisuuden visioita yhteensovitettaessa palveluja. Sosiaalihuollon johtamisen aseman ymmärtämiseksi hv-alueen johtamisen kokonaisuudessa yhteensovittavan johtamisen

viitekehys laajennetaan sosiaali- ja terveydenhuollon johtajien näkemysten tarkastelun lisäksi hyvinvointialueiden poliittisten päättäjien näkemyksiin. Keskeistä on, miten erilaisista lähtökohdista nousevat sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteet saadaan yhteensovitettua hvalueen johtamisessa ja toiminnassa sekä henkilöstöön että talouteen liittyvän niukkuuden aikakaudella. Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamista tarkastellaan 1) sosiaali- ja terveydenhuollon johtajien näkökulmasta sekä kansallisesti että kahdella hyvinvointialueella, 2) kahdella hyvinvointialueella toimivien terveydenhuollon johtajien näkökulmasta sekä 3) kahden hyvinvointialueen poliittisten päättäjien näkökulmasta. Näiden kautta rakentuu kokonaiskuva sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisesta ja sen asemasta hyvinvointialueilla.

Tutkimuksen ajankohtaisuutta perustellaan seuraavasti. 1) Uusien hyvinvointialueiden yhtenä kriittisimmistä tavoitteista kansalaisten hyvinvoinnin edistämisessä on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integrointi, joka edellyttää työntekijöiden toiminnan yhteensovittamisen lisäksi myös johtajilta yhteensovittavaa orientaatiota ja yhteistyötä. Johtamisen yhteensovittamisella (integrative leadership) tarkoitetaan organisaatioiden sisällä ja välillä tapahtuvaa perinteisten vastuualojen rajoja ylittävää johtamista, jossa eri yksiköistä, toimialueista tai sektoreista vastaavat johtajat toimivat yhdessä. Johtamisen funktio muuttuu oman siilon vartiointista yhteistyöksi ja yhteensovittamisen kumppanuudeksi. 2) Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisen on kuvattu olevan eri tahoilta (esim. lainsäädäntö) tulevien odotusten ja paineiden puristuksessa. Sosiaali- ja terveydenhuolto nähdään usein sote-palvelujen toissijaisena toimijana, vaikka sosiaalinen kestävyys, ts. sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentäminen vaikuttavat keskeisesti myös terveyteen ja siten kokonaisvaltaisesti kansalaisten hyvinvointiin. Yhteensovittavaa johtamista ja johtajien välistä yhteistyötä ja tasa-arvoisuutta voikin haastaa eri alojen välinen epäsuhta, kuten terveysalan valta-asema suhteessa sosiaalialaan. 3) Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamiseen liittyvää tutkimusta on kuitenkin tehty Suomessa vähän. Vaikka yhteensovittava johtaminen ilmentää hyvin nykyistä julkisen sektorin monitoimijaisista toimintaa ja sen avulla on mahdollista saavuttaa sote-uudistukselle asetettuja tavoitteita, selkeä kuva siitä, mitä yhteensovittavalla johtamisella hvalueiden integroiduissa sote-palveluissa tarkoitetaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta, puuttuu.

Esityksessä keskitytään 1) jäsentämään yhteensovittavaa johtamista aikaisemman kirjallisuuden perusteella ja 2) kuvaamaan tutkimusasetelmaa.

Kohti kehittyneitä yhteistyötä hyvinvointijohtamisessa - monitoimijaisen yhteistyön kypsyyden arviointi ja yhteistyön edistäminen hyvinvointialueilla

Heini Lehikoinen, Lapin yliopisto

Yhteistyö kiinnittyy ajatukseen siitä, ettei julkinen hallinto enää kykene ohjaamaan yhteiskuntaa yksin, vaan siltä edellytetään tavoitteellista, pitkäjänteistä yhteistyötä eri

hallinnonalojen välillä, sekä yhteistyötä laajemmissa verkostoissa ja kumppanuuksissa, kansalaisten asiantuntijuutta unohtamatta. Hyvinvointiin liittyvien ongelmien ollessa yhä kompleksisempia luonteeltaan, organisaatiot ja päätöksentekijät ovat entistä riippuvaisempia toisistaan niiden varhaisemmaksi tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi. Laajemmalti yhteistyötä kohtaan asetetaan odotuksia esimerkiksi julkisten palvelujen asiakaslähtöisyyden ja laadun parantamiseen tuottavuuden, kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseen sekä vaikuttavampaan hyvinvoinnin edistämiseen.

Pohjoismainen hyvinvointijohtamisen tutkimus osoittaa, kuinka poikkihallinnollista yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä heikentää kunnan hallinnonalojen siiloutunut toimintakulttuuri, yhteisten tavoitteiden, johtajuuden ja fasilitaattorin puute sekä toimijoiden sitoutumattomuus, joka näyttää johtuvan siitä, ettei kaikkien hallinnonalojen ja toimijoiden rooleja ja vastuita hyvinvoinnin edistäjinä ole kyetty riittävästi selkiyttämään.

Työryhmässä esitellään käynnissä olevaa hanketta sekä alustavia tuloksia aineistosta, jossa tunnistetaan monitoimijaiseen yhteistyöhön liittyviä odotuksia, haasteita ja kriittisiä menestystekijöitä hyvinvoinnin edistämisen kontekstissa. Hankkeessa tullaan laatimaan kypsyysanalyysimalli, jonka avulla voidaan arvioida monitoimijaisen yhteistyön kehittyneisyyden nykytilaa, tunnistaa kehittämiskohteet yhteistyössä sekä luoda toimenpiteitä yhteistyön kehittyneisyyden vahvistamiseksi. Laaditun mallin avulla hankkeessa arvioidaan yhden hyvinvointialueen monitoimijaisen yhteistyön nykytila ja kehittämistarpeet sekä nostetaan esiin analyysin tuloksena havaitut yhteistyön kehittämiskohteet. Lisäksi toteutetaan interventioita hyvinvointialueen monitoimijaisen yhteistyön tärkeyden tunnistamiseksi, yhteisen tietoisuuden ja ymmärryksen lisäämiseksi yhteistyön merkityksestä sekä hyvien käytäntöjen suunnittelemiseksi, käynnistämiseksi ja juurruttamiseksi yhteistyössä.

Työryhmä 5: Kestävän yhteiskunnan rakentaminen ja hallinta

Kunnat ja kaupungit kestävyysmurroksessa – näkökulmana ratkaisujen skaalaus

Samuli Manu & Vera Järvenreuna, YTM ja MDI part of FCG

Kunnat ja kaupungit ovat keskeisiä toimijoita kestävyys siirtymän vauhdittajina ja toimeenpanijoina. Tarkastelemme kuntien ja kaupunkien roolia kestävyys siirtymässä muun muassa ratkaisujen skaalauksen näkökulmasta. Toteuttamiemme selvitysten perusteella analysoimme, minkälaisia rooleja kunnat ja kaupungit ovat omaksuneet kestävyysmurroksessa, mitä skaalauksen onnistuminen edellyttää kunnilta, verkostoilta ja valtionhallinnolta sekä miten kokonaisvaltainen kestävyys näyttäytyy skaalauksen näkökulmasta. Skaalausta pidetään tarpeellisena kestävyys siirtymässä, sillä se tukee vaaditun muutoksen vauhtia ja hyvät esimerkit voivat parhaimmillaan nopeuttaa tavoiteltua siirtymää.

Kestävyysratkaisujen skaalauksen tarkastelu auttaa tunnistamaan kuntien ja kaupunkien erilaisia rooleja kestävyys siirtymässä. Kestävyystyön edelläkävijäkaupungeilla on potentiaalia ja intressi toimia suunnannäyttäjinä paitsi muille kunnille, myös ylöspäin kansalliselle ja kansainväliselle tasolle. Pienet ja keskisuuret kaupungit ja kunnat eivät ole homogeeninen kestävyystoimijoiden joukko, vaan kuntakohtaiset olosuhteet, kuten väestö-, elinkeino- ja yhdyskuntarakenne vaikuttavat merkittävästi kestävyystyön edellytyksiin. Skaalauksessa onkin tärkeää tunnistaa kuntien tarpeet ja skaalata niihin vastaavia ratkaisuja.

Erilaiset kuntien kestävyysverkot ovat tunnistetuin skaalauksen areena. Kestävyysmurroksen kannalta verkostoilla on potentiaalia toimia syvän, ajatteluun ja toimintamalleihin, vaikuttavan muutoksen edistäjinä, jos verkostoissa onnistutaan luomaan aitoa, luottamukseen perustuvaa ja laadukasta vuorovaikutusta.

Suomalaiset kunnat ja kaupungit eivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tunnista rooliaan ja potentiaaliaan kokonaiskestävyyden ydintoimijoina, vaan kuntien kestävyysdiskurssi painottuu voimakkaasti ekologiseen kestävyteen. Tälle on löydettävissä lukuisia rakenteellisia selityksiä, jotka liittyvät niin rahoitukseen, lainsäädäntöön kuin kuntien perinteisiin tehtäviin ja tavoitteisiin.

Kestävyys siirtymän systeminen luonne edellyttää eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja koordinoitua sekä systemisen näkökulman omaksumista. Skaalauksen näkökulma korostaa kuntien ja kaupunkien omaa toimijuutta: ratkaisujen skaalaaminen edellyttää kunnilta ja kaupungeilta aktiivista työtä sekä erilaisten menetelmien ja areenoiden hyödyntämistä.

Sosio-ekologisen resilienssin näkökulma organisaatioiden uudistumiseen

Sari Niemi, Ville Pietiläinen & Marjo Suhonen, Lapin yliopisto

Vallitseva ekologinen kestävyyskriisi haastaa monin tavoin yhteiskuntien vakautta ja ennustettavuutta, mutta myös organisaatioiden toimintaa ja työntekijöiden terveyttä. Ekokriisiin on hallinnossa vastattu tyypillisesti yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden, normatiivisten ohjeiden ja lainsäätelyn kautta. Viime vuosina erityisesti EU-tasolta lähtevä poliittinen ohjaus "vihreään siirtymään" ja organisaatioiden vastuullisuusraportointivelvoitteiden lisääntyminen ovat hyviä esimerkkejä laajaa joukkoa organisaatioita ja eri hallinnon aloja koskevista toimista.

Vaikka ekologinen kestävyyskriisi koskee koko yhteiskuntaa, työpolitiikan tai työntekijöiden tasolla nimenomaan ekologisen kestävyuden tulokulmaa voi kuvailla ohueksi. Suomalaisessa työpolitiikassa on kyllä puhuttu kestävyydestä 1990-luvun lopun työelämän kehittämisohjelmista alkaen. Kuitenkin kestävyys organisaatioiden uudistumisessa on keskittynyt talouden ja ihmiskeskeisen hyvinvoinnin ulottuvuuksiin, ihmisen ja hänen ympäristönsä käsittävän systeemisen resilienssin sijaan. Oman tutkimuksemme mukaan työn ja luonnon suhde ei vaikuta vielääkään kovin läheiselle.

Tässä tutkimuksessa lähestytään kestävyyttä resilienssin käsitteen ja ilmiön avulla. Mielenkiintomme kohdistuu etenkin organisaatioiden henkilöstöä koskevan kestävyyspuheen ihmiskeskeistä hyvinvointia painottavan näkökulman ja kestävyyskriisiin liitettyjen organisaatiotason toimien väliseen suhteeseen. Tavoitteena on myös pohtia suhteen ristiriitaisuutta ja mahdollisia ratkaisuja. Aihetta lähestytään organisaatioiden HR-politiikkaa käsittelevien asiakirjojen avulla.

Bike sharing and Kuopio dance and music festival in Finland – a difference-in-differences analysis

Seppo Suominen, Haaga-Helia University of Applied Sciences

The aim of this study is to estimate the effects of Kuopio dancefestival held between 12th to 18th June 2019 on city bike rentals using difference in differences approach. The sample includes city bike rentals in Kuopio, and Helsinki and Espoo as control cities. The sample consists of all bike rentals data from three cities in Finland: Kuopio, and Helsinki and Espoo as controls. The fifth-generation dockless bike sharing system was launched in May 2019, the rental data covers six months in 2019 from May to October with 143.649 observations (779 per day), 6½ months in 2020 from mid-April to October with 344.135 observations (1721 per day) and about 6 months in 2021 from 26th April to 31st October with 344.099 observations (1821 per day). The weather is too cold for year-round use. The control data from Helsinki and partially Espoo cover 6 to 7 months in 2018 to 2021 with 12.995.923 observations (in 2018 15173 per day, in 2019

17701 per day, in 2020 14033 per day, and in 2021 13374 per day). All data are freely available from the avoindata.fi website. The data includes the starting of the rental time and the return time stamp by second and the starting position as well as the place of return. Due to data the rentals in Helsinki and Espoo are combined.

There are no studies on the impact of festivals on city bike usage, especially using difference-in-differences method (pre-post and with-without comparison), which is the primary idea of the paper. Credible analysis of 'impact' and 'behaviour change' has been problematic due to the relative lack of reasonable data. Difference-in-differences method is one quasi-experimental method that approximates randomized design or well-controlled experiment. Full control over the scheduling of experimental stimuli is lacking. The sample has more than 13000000 observations before, during and after the severe COVID-19 pandemic, and the stimuli are the city festival held in Kuopio. The method of this study and the number of observations lead to reliable results.

Since Kuopio is substantially smaller city than the others the city effect (Kuopio) is always negative. The effect of festival on bike rentals is negative on the day level and negative on the hour level except in the early hours from 2 to 6. The impact of temperature on rentals is higher during the night and early hours. It is always positive, when the minimum temperature of the day is higher, there are more city bike rentals. In the sample minimum day temperature, average day temperature and maximum day temperature are highly correlated, therefore only the minimum temperature is used in the estimations. The city bike rentals by hour and over cycling behaviour using eco-counters in Helsinki are positively correlated.

The day dummies that show significant effect are in relation to Sunday rentals. Monday morning and commuting time from home to work city bike usage is not different in relation to Sundays. On the other weekdays the morning cycling is more numerous than that of Sunday. This is also true in the afternoon, early evening commuting time cycling from Tuesday to Saturday in relation to Sunday. The night city bike rental is less numerous from Tuesdays to Fridays but not on Saturdays relative to Sundays.

The holidays have an impact on city bike rentals, especially during the early hours of May Day the city bike usage is higher.

Lokal klimatadaption ur ett finländskt perspektiv

Matilda Holmström, Åbo Akademi

Työryhmä 6: Kunta- ja aluetason demokratia

Viiden suomalaisen kunnan työskentelykulttuuri ja demokraattinen kehitys valtuutetun näkökulmasta 2000-luvulla

Samuli Laine & Markku Jokisipilä, Turun yliopisto

Haluaisin tuoda esille puheenvuorossani työskentelykulttuurin vaikutuksia kunnallisdemokratiaan ja esitellä alustavia tuloksia tutkimuksestani, jossa pohdin miten nämä erot ovat vaikuttaneet päätöksenteon demokraattisuuteen ja luotettavuuteen valtuutettujen näkökulmasta Suomen kunnissa, sekä siinä monitahoisessa kehityksessä, joka niitä on kohdannut viimeisten vuosikymmenten aikana. Jo ennen hyvinvointialueuudistusta valtuustot ovat mukauttaneet poliittishallinnollisia työskentelytapojaan esimerkiksi kuntakonsernikehityksen puitteissa. Kuntalain muutokset ovat tuoneet uusia sääntöjä, vaatimuksia ja työkaluja kunnallisdemokratian päivittäistoimintaan. Samalla puoluedemokratian murros on luonut saumakohdan monen valtuuston toimintaan. Kaupungeissa aseveliakselit ovat menettäneet asemaansa ja joillakin paikkakunnilla porvarienemmistöinen keskustajohtoisuus on heikentynyt. Haluan avata tämän murroksen vaikutuksia erityisesti pöytäkirjojen ulkopuolelle jäävän poliittisen valmistelun näkökulmasta eri kokoisissa kunnissa.

Haastattelen 130 valtuutettua viidestä kunnasta ja kaupungista: Taivassalosta, Loimaalta, Hämeenlinnasta, Turusta ja Tampereelta. Mukaan haetaan valtuutettuja esimerkiksi kunnanhallitusten valtakeskiöistä, vuosikymmen sitten yhden kauden istuneista rivivaltuutetuista, yhden valtuutetun puolueista ja valtapuolueiden eläköityneistä veteraaneista. Kerättyä lähdeaineistoa analysoidaan suhteessa olemassa olevaan kotimaiseen ja kansainväliseen tutkimukseen, sekä kuntien ja kuntaliiton tuottamaan aineistoon. Haluan tuoda lisätietoa tutkimuskentän rikastuttamiseksi erityisesti kolmeen aihealueeseen: (1.) Valtuustokokouksia edeltävässä valmisteluprosessissa käytävien hallinnollispoliittisten neuvottelujen toimintatapoihin eri kunnissa, (2.) Eri taustoista tulevien valtuutettujen näkemyksiin omista vaikuttamisen mahdollisuuksistaan, erityisesti kohtaan (1.) nähden, sekä (3.) haasteisiin, joita valtuutetut katsovat kuntansa toimintatapojen kohdanneen katsantokautenaan. Tutkimuksessa lähestyn kuntia hyödyntäen poliittisen historian ja politiikan tutkimuksen lähistoriallista tutkimusotetta. Tällaista kvalitatiivista ja empiiristä poliittisen historian tutkimusta on Suomessa perinteisesti sovellettu valtiotasolle ja ulkopoliittikkaan, mutta se tuo lisäarvoa myös kuntien tuntemukselle. Tärkeää on, että henkilökohtaisiin haastatteluihin perustuva tutkimus mahdollistaa sellaisten haastateltavien tavoittamisen, joka ei ole esimerkiksi sähköpostitse lähetettyjen lomakekyselyiden tavoitettavissa.

Tutkimusprosessissa on tähän mennessä tehty 81 haastattelua. Tutkimuksen havainnoista olisi upea päästä keskustelemaan Hallinnon- ja kuntatutkimuksen päiville. Väitöskirjamonografian tavoitteellinen valmistuminen on ajoitettu vuoteen 2025.

Talouskuri kuntien taloudellisen itsehallinnon rajoitteena

Aatu Puhakka, Tampereen yliopisto

Vain harva kuntavaaliehdokas kampanjoi koulutuksesta leikkaamisen, kirjastoverkon harventamisen ja muiden palveluiden supistamisen puolesta. Kuntapäätäjät päätyvät silti usein tekemään näitä leikkauksia taloudellisiin syihin vedoten, vaikka kuntien itsehallintoperiaatteeseen sisältyy myös taloudellinen itsehallinto.

Kuntien taloutta ohjailtaankin aktiivisesti valtion toimesta, itsehallintoperiaatteesta huolimatta. Kuntataloutteen vaikuttaa se, miten valtionosuuksia jaetaan ja millä tavalla valtio mittaa kuntien taloudellista kestävyyttä. Tutkimuksessani olen kiinnostunut siitä, kuinka ohjaukset ovat syntyneet ja millaisin argumentein ohjaukset on perusteltu.

Valtionosuuksien jakoperusteet muuttuivat selvästi 1990-luvulla ja taloudelliselle kestävyydelle luotiin nykyiset raamit seuraavalla vuosikymmenellä. 1990-luvun muutoksessa keskeistä oli siirtyminen kustannusperustaisesta ja vahvasti tehtäväkohtaisista valtionavusta yleiskatteellisiin valtionapuihin, jolloin kuntien vastuu ja vapaus palveluiden järjestämisen rahoittamisesta lisääntyivät. Vuoden 1995 kuntalaissa kunnilta myös vaadittiin rahoitustarpeen kattamista.

Toisaalta vuonna 1997 kuntien rahoituksessa tapahtui merkittävä muutos Kuntien takauskeskuksen perustamisen myötä. Tämän ansiosta kunnat saavat rahoitusmarkkinoita edullisempaa lainaa ja yksittäisen kunnan on lähes mahdotonta ajautua maksukyvyttömyyteen.

Taloudellisia mittareita on silti seurattava tarkasti, sillä kuntalain mukaan kunnan on katettava alijäämä viimeistään neljässä vuodessa. Lisäksi kuntien taloutta mitataan kriisikuntakriteereillä, joista erityisen merkityksellinen on kumulatiivinen alijäämä per asukas. Mikäli kunnan kumulatiivinen alijäämä on liian suuri, voi valtiovarainministeriö yhteistyössä kunnan kanssa aloittaa menettelyn vaadittavista toimenpiteistä yhteistyössä kunnan kanssa. Yksi toimenpiteistä voi olla kuntajakoselvitys. Valtiolla on ennakkotapauksen perusteella lopulta myös valta muuttaa kuntajakoa taloudellisiin mittareihin pohjaten, vaikka liitettävä kunta sitä vastustaisi.

Ohjaukset on usein perusteltu julkisten menojen rajoittamisella, eli talouskuripolitiikalla. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen kuntatalouden ohjaukset, sillä talousteoriasta voidaan löytää näkökulmia, joilla talouskuripolitiikka voidaan myös kritisoida.

Keskustelua esimerkiksi kriisikuntakriteereistä ei juurikaan ole käyty. Orpon hallitusohjelmassa kriteereitä ja laajemmin koko kuntatalouden ohjausta ollaan kuitenkin tarkastelemassa ja muokkaamassa.

Kuntayhtiöiden läpinäkyvyyden edistäminen

Janne Ruohonen & Annu Jaakkola, Tampereen yliopisto

Avainsanat: kunta, kuntayhtiö, demokratia ja vaikuttamismahdollisuudet, avoimuus, kilpailuneutraliteetti, tarkastuslautakunta, tilintarkastus sekä omistajaohjauskeinot avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi

Kunnat ovat yksityisen ja julkisen sektorin kilpailuneutraliteettivaatimusten vuoksi yhtiöittäneet toimintojaan enenevässä määrin, mistä johtuen kuntayhtiöissä tehdään yhä enemmän kuntalaisten palveluita koskevia päätöksiä. Kuntayhtiöitä eivät kuitenkaan koske samat asiakirjojen julkisuutta ja avoimuutta koskevat velvoitteet kuin kuntia, sillä kuntayhtiöt ovat osakeyhtiöinä liikesalaisuuksien suojan piirissä. Kuntayhtiöiden avoimuudesta on keskusteltu julkisuudessa ja vireillä on myös lainsäädäntöhanke julkisuuslain ajantasaistamisesta, joka saattaa laajentaa lain soveltamisalaa koskemaan kuntien tytäryhteisöjä.

Kunnallisalan kehittämissäätiön rahoittamassa tutkimushankkeessa selvitetään, arvioidaanko kuntayhtiöitä tällä hetkellä kuntademokratian näkökulmasta riittävän läpinäkyvästi. Kuntayhtiöiden läpinäkyvyydellä on merkitystä myös kilpailuneutraliteetin toteutumiseksi, eli julkisten ja yksityisten elinkeinonharjoittajien tasapuolisille kilpailuedellytyksille. Tutkimuksessa selvitetään, miten kunnanvaltuuston asettamat tavoitteet ohjaavat kuntayhtiöiden arviointia. Erityisesti tarkastellaan kuntakonsernin kokonaisedun käsitettä, ja miten se heijastuu kuntayhtiöiden tilintarkastukseen ja tarkastuslautakunnan suorittamaan arviointiin. Tätä varten tutkimuksessa käydään läpi kokonaisetua koskevat määräykset 25 suurimman kaupungin konserniohjeissa. Määräykset vaikuttavat olevan varsin yleisluontoisia, mikä kertoo kuntien joko kuntien heikosta tahtotilasta tai kyvystä käyttää omistajaohjausta tehokkaasti kuntayhtiöiden toiminnan ohjaamiseen.

Tutkimuksessa analysoidaan kuntakonsernin valvontajärjestelmää. Tarkasteltaessa tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan käytössä olevia arviointityökaluja keskiöön nousee erilaisten tiedonsaantioikeuksien välinen jännite. Tarkastuslautakunnalla ei ole oikeutta saada tietoja suoraan tytäryhteisöistä, toisin kuin tilintarkastajalla. Tutkimuksessa arvioidaan erityisesti tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeuden riittävyttä kuntayhtiöiden arviointiin. Tutkimuksessa mallinnetaan omistajaohjauskeinoja, joilla voidaan edistää kuntayhtiöiden avoimuutta ja samalla vahvistaa kuntademokratian toteutumista. Tärkeänä havaintona korostuu tarve parantaa kuntayhtiöihin liittyvää asiantuntemusta niin kunnan johdossa, kuntayhtiöiden hallituksissa kuin tarkastuslautakunnissa. Tutkimuksessa esitetään myös muutoksia lainsäädäntöön (de lege ferenda).

Local elections in the Åland Islands 1987–2023: Trends and characteristics

Siv Sandberg, Åbo Akademi

The Åland Islands with a total population of approximately 30,000 inhabitants constitute an autonomous region within the Finnish borders. The local government structure of the Åland Islands, comprising 16 municipalities ranging in population from 100 to 11 000 inhabitants, has remained largely intact since 1860's. Matters of local government, including the organisation of local and regional elections, fall within the jurisdiction of the parliament of the Åland Island, the Lagting. Starting from the 1970's, a unique party system, divergent from the party system on the Finnish mainland, has evolved in the region. Although certain aspects of the autonomy and political system of the Åland Islands are thoroughly researched, we lack systematic scientific studies of the political life in the Alandic municipalities. The aim of this paper is to characterise the system and outcome of municipal elections in the Åland Island, using the categorisations developed in the Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe (Gendźwill, Kjær & Steywers 2022) and to describe trends in voting behaviour and political outcomes in the local elections 1987–2023.

Kuntien johtavien viranhaltijoiden kokemuksia demokraattisen päätöksenteon valmistelusta – alustavia tutkimustuloksia

Jenna Sipilä, Turun yliopisto

Luottamushenkilöiden lisäksi kunnallisessa päätöksenteossa tärkeässä roolissa toimivat viranhaltijat, jotka tekevät päätösten syntymisen mahdollistavan taustatyön. Toimiva yhteistyö viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on kunnan menestyksen kannalta keskeistä. Kuntien johtavat viranhaltijat, joiksi tutkimuksessani lasketaan kuntien johtoryhmien jäsenet, valmistelevat arjessaan jatkuvasti asioita päätöksentekoa varten. Osa päätöksistä tehdään viranhaltijatasolla, osa kunnallisissa päätöksentekokelemissä ja osa valmistelutyöstä ulottuu seudullisen-, sekä maakunnan- ja valtakunnantason poliittiseen päätöksentekoon.

Tässä tutkimuksessa selvitän, millaisena kuntien johtavat viranhaltijat kokevat roolinsa demokraattisen päätöksenteon valmistelijoina sekä millaisena kuntien johtavat viranhaltijat kokevat strategian merkityksen kunnan demokraattisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Tutkin siis viranhaltijoiden päätöksenteon valmistelutyöhön sekä heidän työmotivaatioonsa liittyviä erilaisia positiivisia ja negatiivisia tunteita. Lisäksi tutkin, käytetäänkö viranhaltijoiden työpanosta heidän mielestään tehokkaasti kuntastrategian tavoitteita palvelemaan työhön.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Minkälaisia odotuksia kuntien johtavat viranhaltijat kohdistavat luottamushenkilöihin?

2. Mitkä ovat kuntien johtavien viranhaltijoiden kokemat roolit kuntaorganisaation demokraattisessa päätöksenteossa ja millaisia tunteita ne viranhaltijoissa herättävät?
3. Pitävätkö kuntien johtavat viranhaltijat strategiaa toimivana työkaluna demokraattisessa kuntaorganisaatiossa?

Tutkimuksen tavoitteena on muodostaa kuva demokraattisen päätöksenteon valmistelutyön vahvuuksista ja kehittämiskohteista. Lisäksi tavoitteena on tarjota työkaluja demokraattisen päätöksenteon ja sen valmistelutyön kehittämiseksi. Samalla esiin tulee nousemaan seikkoja, joilla kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyötä sekä kuntien strategiatyön laatua voidaan edistää.

Tutkimus pohjautuu marraskuussa 2021 kaikille Manner-Suomen kuntien johtaville viranhaltijoille toteuttamaan kyselytutkimukseen. Kyselyyn vastasi 350 kuntien johtavaa viranhaltijaa 207 eri kunnasta kaikkien maakuntien alueilta. Lisäksi tutkimusaineistoina toimivat kolmen eri kokoisen kunnan johtoryhmän teemahaastattelut, joissa on pyritty syventämään kyselytutkimuksessa esiin nousseita teemoja.

Esityksessäni avaan kyselytutkimukseni alustavia tuloksia, jotka liittyvät hallinnon resursseihin ja tehokkuusvaatimukseen sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisiin suhteisiin. Keskeisenä teemana vastauksissa esiintyy luottamus tai sen puute sekä strategisen johtajuuden kehittäminen. Viranhaltijoiden vastaukset kytkeytyvät teoreettisella tasolla byrokratian ja demokratian osittain kompleksiseen suhteeseen sekä viranhaltijoiden asemaan teknokraatteina ja asiantuntijavallan käyttäjinä. Byrokratian ja demokratian ajoittaiset ristiriidat herättävät tunteita niin viranhaltijoissa kuin luottamushenkilöissäkin. Tässä tutkimuksessa keskitytään viranhaltijoiden tunteisiin. Teoreettisesta näkökulmasta viranhaltijoita tarkastellaan tunnetoimijoina, joiden täytyy työssään käyttää tunneälyään, mutta samalla myös kontrolloida ja hallita tunteitaan organisaation normien ja hyväksytyjen käytössääntöjen mukaisesti.

Työryhmä 7: Mistä tiedämme, mikä on vaikuttavaa? Tieto ja tietäminen julkisessa hallinnossa

Mitä koulutusta kuvaavat numerot ovat ja mihin niitä käytetään?

Paula Alanen

Kuvaan tutkimuksessani (aikuis)koulutuksen hallinnon tiedon tuottamisen ja hyödyntämisen prosesseja. Tarkastelen erilaisia numeerisia dataja, niiden muodostamisen prosessia, kuvaustapoja ja tulkintoja. Tutkimustani ovat ohjanneet seuraavat kysymykset: Mitä ovat ja miten tuotetaan numerot, joilla koulutusta kuvataan? Miten koulutusta kuvaavaa numeerista dataa käytetään ja miten numerot kytkeytyvät päätöksenteon ohjausinstrumentteihin? Mitä tietoa ja tietämättömyyttä näissä prosesseissa muodostuu?

Tutkimukseni aineistoa ovat koulutuspoliittiset dokumentit, tilastot, indikaattorit, kysely- ja rekisteridata ja näiden taustadokumentit. Tarkastelen eri tavoin kerättyjen ja koostettujen datojen eroja sekä datan muokkaamista ja jatkokäyttöä tilastojen, infograafien ja indikaattoreiden muodostamiseen. Olen tarkastellut aikuiskoulutusta kuvaavia tilastoja Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa, yhdistänyt eri rekisterinpitäjien dataa Suomessa, tarkastellut EU:n Aikuiskoulutustutkimus-kyselyn dataa ja kahta indikaattoria, jotka pyrkivät kuvaamaan koulutuksen ilmiötä (koulutustaso-indikaattori ja EU:n ELET-indikaattori).

Tutkimukseni tulokset osoittavat, että kasvatuksen ja koulutuksen käytäntöjen muuntaminen numeeriseen muotoon tuottaa näennäisen yksiselitteistä tietoa, mutta muuntamisprosessin seurauksena myös tiedon katvealueita ja tietämättömyyttä. Kuvaan, millaista epävarmuutta ja seurauksia datan keruun ja hyödyntämisen prosessit ja niiden pohjalta muodostetut tulkinnat voivat tuottaa päätöksenteolle.

Numeerista dataa tuotetaan ja sitä myös syntyy digitalisaation myötä yhä tehokkaampien laskentamenetelmien ja jopa automatisoitujen prosessien hyödynnettäväksi. Dataa käytetään enenevässä määrin hallinnossa ja päätöksenteossa osoittamaan toisaalta politiikan kohteita ja toisaalta toiminnan tuloksellisuutta ja jopa vaikuttavuutta. Numeerinen data saattaa vaikuttaa neutraalilta ja sitä on näennäisen helppo liikutella ja soveltaa uudenaikaisissa asiayhteyksissä, mutta tutkimukseni osoittaa, että neutraalina näyttäytyvä määrällinen data on yhtä lailla epävarmaa ja arvovalintojen sävyttämää kuin laadullinen data. Tässä valossa kahtiajako laadullisen ja määrällisen tutkimuksen eroista on usein perustelematon. Hallinnon prosesseissa numeerisen datan tuottamisen ja käytön avoimuus olisi tärkeää, jotta numeroihin liittyvät arvovalinnat ja epävarmuudet voitaisiin osoittaa ja mahdollistaa eri toimijoiden osallistuminen tiedonmuodostuksen prosesseihin.

Hyvinvoinnin pitkäjänteiset vaikutukset päätöksenteon tueksi – SOLA-työkalu

Andra Aldea-Löppönen, Keski-Suomen hyvinvointialue; Tomi Mäki-Opas, Itä-Suomen yliopisto; Miikka Vuorinen, Sosped keskus; Natalie Joubert, Itä-Suomen yliopisto

Tiedon ähky on sekä vapaa-ajalla että ammatillisessa toiminnassa. Elämme yhteiskunnassa, jossa tiedon luominen on laadukas ja teknologia mahdollistaa tiedottaminen laajasti. Miten voidaan hyödyntää olemassa oleva tietoa esimerkiksi hyvinvointipalveluiden johtamisessa? Miten tuloksellisuus tuetaan ja miten resursseista saadaan eniten vaikutusta? Viimeinen on erityisesti tärkeä niukkuuden resurssoinnin yhteydessä. SOLA on lyhenne sosiaalisesta laadusta. Tässä artikkelissa kuvaamme sosiaalisen laadun viitekehykseen perustuvan SOLA-laskentatyökalun kehittämisprosessia ja esittelemme työkalun, jota voidaan käyttää erilaisten hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävien toimenpiteiden ja ilmiöiden säästöpotentiaalin arvioimisessa sekä tiedolla johtamisen tukena (Aldea-Partanen 2003; Suurla ym. 2002). Sosiaalisen laadun viitekehyksen perusajatuksena on se, että mitä parempi yhteiskunnan sosiaalinen laatu sitä parempi on siellä asuvien ihmisten hyvinvointi (Mäki-Opas & Martikainen 2023; Holman D, Walker A. 2017; Ward ym. 2011). Taustalla on vahva oletus hyvän yhteiskunnan arvoista: tasa-arvo, vapaus, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus (Van der Maasen & Walker 2012; Abbott, Wallace & Sapsford 2016).

Tietojohtaminen syntyy tiedon johtamisesta ja tiedolla johtamisesta (Hupanen, 2021). Tiedon johtaminen SOLA:n tapauksessa on julkisten lähteiden ja kansallisten projektien hyödyntäminen luomalla kymmeniä osavaikutuksia kuvamaan ilmiöiden vaikutuksia ja niiden liittyviä kustannuksia yhden, viiden ja kymmenen vuoden tasolla. Laskentatyökalun ilmiöpohjainen tietojohtaminen on perustunut THL:n avoimiin väestötutkimusaineistoihin. Aikaisempien selvitysten mukaan (Niemelä & Auvinen 2021; Kangasniemi ym. 2021) arviointimetodologian tulisi perustua rekisteri, tutkimus ja organisaatiokohtaisten tietojen yhdistämiseen. Kehittämisessä on hyödynnetty yhteiskehittämisen ja palvelumuotoilun keinoja. Työkalu on pilotoitu eri kunnilla ja hyvinvointialueilla. Lopputuloksen on syntynyt kaikille avoin eri tarkoituksiin monistettava laskentatyökalu. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointia on tehty jo pitkään, mutta on puuttunut kokonaisvaltainen viitekehys (Kangasniemi ym. 2021, Vesa ym. 2021), jonka pohjalle luoda eri vaikutuksiin perustuva arviointitieto, samalla huomioiden tiedon hyödynnettävyys ja luotettavuus. Sosiaalisen laadun viitekehys ryhmittelee ilmiöiden kuvaavia indikaattoreita neljään ulottuvuuteen: sosioekonominen turvallisuus, sosiaalinen valtaistuminen, sosiaalinen osallisuus ja yhteiskunnan eheys (Mäki-Opas, Martikainen 2023, Vaarama ja Mäki-Opas 2020, Pieper ym. 2019).

Tiedolla johtaminen hyvinvoinnissa tarkoittaa älykästä resurssointia, jossa pitkäjänteiset vaikutukset ovat kuvattu indikaattoreiden yhteydessä. Kehitetty työkalu ohjaa investoimaan keskeisiin hyvän elämän edellytyksiin ja hyvinvoinnin mahdollisuuksiin. Työkalu tarjoaa tutkimukseen perustuvaa ja vertailukelpoista arviointitietoa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä päätöksenteon tueksi, jolla arvioida mm. erilaisten toimenpiteiden mahdollisia hyvinvointivaikutuksia.

Keskeiset lähteet

Abbott P, Wallace C & Sapsford R (2016) *The Decent Society: Planning for Social Quality*, Routledge Advances in Sociology, 1st edition

Aldea-Partanen, Andra. 2003 *Local Development Networks in Remote Areas and Knowledge Management. 3rd European Knowledge Management Summer School.*

Holman D, Walker A. (2017) *Social Quality and Health: Examining Individual and Neighbourhood Contextual Effects Using a Multilevel Modelling Approach*. *Social Indicators Research*. 2017. doi:10.1007/s11205-017-1640-2

Hupanen, Minna (2021) *Tietojohdaminen ja tiedolla johtaminen – lyhyt oppimäärä*. <https://blogit.xamk.fi/datalab/2021/03/10/tietojohdaminen-ja-tiedolla-johtaminen/>

Kangasniemi M, Halminen O, Hult M, Kallio H, Linna M, Suominen S. (2021) *Kohdennettu ja ennakoitu hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen: vaikutusten ja kustannusten arviointityökalut*. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2021:54. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.

van der Maesen LJG, Walker A. (2012) *Social Quality. From Theory to Indicators*: Palgrave Macmillan: New York.; 2012.

Mäki-Opas T & Martikainen J (2023) *Hyvinvointipolitiikan vaikuttavuutta voidaan tutkia ja hyödyntää päätöksenteon tukena*, *Duodecim*, 139(9):685-8,

Niemelä J, Auvinen T (2021) *Järjestötieto hyvinvointialueiden tietojohdamisessa: Selvityshenkilöiden raportti kansalaisyhteiskunnasta saatavan tiedon hyödyntämisestä sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:37. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Suurla, Riitta, Markkula, Markku ja Olli Mustajärvi. 2002. *Developing and Implementing Knowledge Management in the Parliament of Finland. Parliament of Finland. Committee for the Future*, ISBN 951-53- 2413-0 (Print); ISBN 951-53-2414-9 (Pdf), Oy Edita Ab, Helsinki

Vesa S, Santalahti V, Nieminen V, Nikunlaakso R, Reuna K, Niemi M, Ketonen EL, Kouvonen A, Lintula L, Salo P, Luukkainen K, Salenius M, Oksanen T (2020) *Sosiaalinen hyvinvointi ja sen tiedolla johtaminen* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:52. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.

Ward, P.R., Meyer, S.B., Verity, F. *et al.* (2011) *Complex problems require complex solutions: the utility of social quality theory for addressing the Social Determinants of Health*. *BMC Public Health* 11, 630 (2011). <https://doi.org/10.1186/1471-2458-11-63>

Vaikuttavuuden käännteinen arviointi

Vesa Huotari, Poliisiammattikorkeakoulu

Vaikuttavuustutkimuksessa neljä keskeistä haastetta ovat päättäminen tarkastelun aikaikkunasta, tarkasteluun otettavien seuraamusten ala, vaikuttajan roolin erottaminen muista hyödyn syntyyn osallistuvista tekijöistä ja vaikuttavuutta koskevien havaintojen takaisinkytkentä vaikuttavuuden vahvistamiseen. Oma esitykseni ei pyri niinkään suoraan ratkaisemaan näitä ongelmia vaan pikemminkin kiertää ne kohdistamalla huomion vaikuttamattomuuden syiden ymmärtämiseen.

Tarkastelen vaikuttavuutta sisältäpäin. Kysymys on tällöin siitä, mitä tässä ja nyt olisi tehtävissä oman vaikuttavuuden vahvistamiseksi, ei niinkään siitä, onko olemassaololle yleensä tai uhratuilla budjettivarojen käytölle erityisesti oikeutus aikaansaattujen hyötyjen tai yhteiskunnallisen hyvän muodossa – olisivatko vastaavat tai laadukkaammat aikaansaannokset olleet saavutettavissa paremmin, tehokkaammin tai suuremmissa määrin jostakin toista kautta.

Esitykseni pohjana on ajatus toimivuudesta, erityisesti toimivuuden haihtumisesta ja tavoista, joilla tuo haihtuminen voidaan selittävästi ymmärtää. Jos jokin ei toimi tai toimii heikosti, tuotos tai aikaansaannos tuskin on sitä, mikä se voisi olla, jolloin myöskin se tavoiteltu hyöty tai hyvä, joka siitä ideaalitulanteessa voisi seurata, on todennäköisesti vähemmän kuin mihin kyseinen taho voisi toimivuuttaan parantamalla yltää. Metodologisena kehyksenä maailman tarkastelu suoriutumisen näkökulmasta (performance perspective), ajatus suoriutumisesta kehkeytyvänä aikaansaannoksena ja ideaalimallin käyttö vaikuttavuuden haihtumisen selittämisessä. Konkreettisenä hallinnollisena tapauksena kysymys siitä, miksi poliisin liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus on käytännössä vähemmän kuin mitä se teoriassa voisi olla.

Vaikuttavuuden vahvistaminen ja vaikuttavuuden mittaaminen on hyvä nähdä kahtena eri kysymyksenä. Avoimessa toimintaympäristössä kausaalipäätelmien tekeminen vaikuttavuutta koskevista havainnoista on aina problemaattista. Asioita ei voi kontrolloida vastaavasti kuin laboratorio-olosuhteissa. Jos kykenisimmekin yksiselitteisesti mittaamaan jonkin ohjelman tai toimijan vaikuttavuuden, ei tästä vaikuttavuuden tietämisestä ole yleensä paljastamaan, miten tuota vaikuttavuutta voisimme vahvistaa. Vaikuttavuuden käännteisessä arvioinnissa, jossa lähtökohtana on ymmärrys toimivuudesta, arviointi osoittaa suoraan mahdollisuuksiin vahvistaa toimivuutta ja edelleen vaikuttavamman toiminnan edellytyksiä.

Vaikuttavuuden sudenkuopat yhteiskunnallisesti relevantin tutkimustiedon yhteistuottamisessa

Helka Kalliomäki, Jenni Airaksinen & Sampo Ruoppila

Tiedepolitiikassa on koko 2000-luvun ajan kannustettu tutkijoita miettimään työnsä tieteellisen annin lisäksi myös sen arvoa yhteiskunnalle. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaade ohjaa yhä vahvemmin tutkijoiden työtä. Tieteen rahoittajat ja poliittinen ohjaus korostavat tiedon yhteiskunnallista relevanssia, jota rakennetaan enenevässä määrin tiedon tuottajien ja hyödyntäjien välisessä yhteistyössä. Vuorovaikutteisella tiedontuottamisella tarkoitetaan tiedontuottamisen prosessia, jossa itse tutkimustieto ja sen vaikuttavuus rakentuvat aktiivisessa vuoropuhelussa tiedon tuottajien ja hyödyntäjien välillä. Näissä prosesseissa tiedon nähdään muuttuvan vaikuttavaksi vasta vuorovaikutuksessa: prosesseissa, joissa on aikaa ja mahdollisuuksia yhteiseen ajatteluun. Tiivistä yhteistyötä ja sidosryhmien mukanaoloa pidetään myös legitimitteettikysymyksenä, se ikään kuin sinetöi käytännön tiedonintressien huomioinnin.

Tarkastelemme artikkelissa yhteiskunnallisesti relevantin tiedon yhteistuottamisen prosesseja ja niihin liittyviä sudenkuoppia vaikuttavuuden näkökulmasta. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ylikorostamisella tiedepolitiikassa nähdään olevan mahdollisesti vakaviakin seurauksia. Useimmat lienevät samanmielisiä siitä, että suurten yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemisessa tutkijoiden ja tutkimustiedon hyödyntäjien on käytävä aktiivista dialogia moniulotteisten ongelmien ratkaisemiseksi. Parhaimmillaan vuorovaikutteinen tiedontuottaminen tarjoaa paitsi mahdollisuuden monipuoliseen vaikuttamiseen myös tutkimustiedon tuottajiin ja julkishallintoon kohdistuvan luottamuksen vahvistumiseen. Vuorovaikutteinen tiedontuottaminen myös lisää tiedon omistajuutta ja sitä kautta sen käyttöä.

Kuitenkin se, miten tiedon vaikuttavuus tässä tutkimustiedon tuottajien ja hyödyntäjien dialogissa rakentuu, on huomattavan monisyinen kysymys, ja vaikuttavaan vuorovaikutteiseen tiedontuottamiseen liittyy lukuisia haasteita ja sudenkuoppia. Nämä voivat jopa heikentää vaikuttavuuden rakentumisen edellytyksiä. Vuorovaikutteisiin tiedontuottamisen prosesseihin ja yhä tiiviimpiin julkisen vallan ja siitä yhä riippuvaisemman akateemisen tiedontuotannon välisiin kumppanuuksiin liittyy valta-asetelmia, jotka voivat pahimmillaan kaventaa tutkimuksen vapautta ja korostaa liiaksi tieteen välinearvoa. Pahimmillaan suljetut ja elitistiset prosessit pönkittävät sosiaalisesti kyvykkäiden valtaa ja tekevät vuorovaikutteisesti tuotetun tiedon rakenteista mahdottomia jäljittää. Tutkijoiden toimintaedellytykset voivat entisestään eriarvoistua yhteistyösuhteiden kasautuessa, ja oikeusvaltiokehityksen kannalta haitallisen sensuurin ja itesesensuurin riski lisääntyy näiden suhteiden vaalimisen varjossa.

Kokonaisuudessaan siis vuorovaikutteinen tiedontuottaminen muuttaa valtarakenteita tavoilla, joita ei vielä riittävästi ymmärretä, mikä korostaa tarvetta näiden prosessien kriittiselle tarkastelulle. Vuorovaikutteista tiedontuottamista tarvitaan kompleksisten yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi, mutta siihen liittyvistä ongelmista tulee puhua vaikuttavuuden

kivijalan eli laadukkaan, riippumattoman tieteellisen tutkimuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Miten vaikuttavuutta voidaan johtaa?

Anna-Aurora Kork; Lotta-Maria Sinervo; Harri Laihonon

Vaikuttavuus on noussut hyvinvointipolitiikan avainsanaksi. Palvelujen uudistamisessa vaikuttavuusperusteisen ohjauksen ja tiedolla johtamisen uskotaan johtavan entistä vaikuttavampiin palveluihin. Palvelujärjestelmässä vaikuttavuus organisoituu monella tasolla: politiikassa, hallinnossa ja palveluorganisaatioissa, mutta vasta eri toimijoiden tulkintojen ja valintojen kautta vaikuttavuustavoitteet muuttuvat konkreettiseksi tekemiseksi. Hyvinvointialueille on annettu keskeinen johtamisrooli vaikuttavuuden alueellisessa toimeenpanossa. Vaikuttavuustavoitteita tulkitaan myös sote-palveluorganisaatioissa, joissa vaikuttavuuden on tarkoitus muuttua palvelumalleiksi ja käytännön toiminnaksi.

Kulttuurin muutos ja tavoitteiden saavuttaminen ovat johtamisen keskeisiä kysymyksiä. Jäsennämme vaikuttavuuden johtamista politiikan, hallinnon ja organisaation välisenä dialogina suomalaiseen sote-uudistuksen toimeenpanon kontekstissa. Esityksessä pohdimme julkisen johtamisen ja muutoksen organisoinnin näkökulmista, miten vaikuttavuuden on tarkoitus aktualisoitua hyvinvointialueilla. Lähestymme tätä kokonaisuutta vaikuttavuuden johtamisen ongelmana. Vaikuttavuuden johtaminen pyrkii ymmärtämään sitä muutosprosessia, jossa vaikuttavuuden parantaminen muuttuu toiminnaksi toimijoiden tulkintojen ja käyttäytymisen kautta. Kyse on siis valituista keinoista ja resurssien kohdentamisesta, mutta myös käsityksistä ja perusteluista siitä, minkälainen toiminta tuottaa tavoiteltua muutosta, jonka tuloksena syntyy vaikuttavuutta.

Julkisen sektorin tuloksellisuusjohtamisen kirjallisuudesta (Pollitt & Bouckaert, 2017; Van Dooren & Van de Walle, 2008) tiedetään, että uudistusten johtamisen keskeisiä ongelmia ovat toiminnan aikaansaannosten mittaamisen monitulkintaisuus eli mistä näkökulmista tai arvoista vaikuttavuuden toteutumista pitäisi ensisijaisesti arvioida. Uudistuksissa kilpailevat erilaiset ideat, tavoitteet ja käsitykset esimerkiksi siitä, mitä vaikuttavuus on ja miten sitä tulisi toteuttaa, arvioida ja mitata. Sote-uudistustakin argumentoitiin hyvinvointipalvelujen saatavuuden, laadun ja julkisen talouden kestävyuden turvaamisella. Hallinnollisen organisoitumisen aikana on kuitenkin liian vähän huomiota kiinnitetty niihin johtamisen edellytyksiin, joilla vaikuttavuus on tarkoitus toteuttaa palvelujärjestelmän eri tasoilla. Poliittis-hallinnollisissa dokumenteissa vaikuttavuus näyttyy abstraktina kehittämisspuheena, jossa ei varsinaisesti oteta kantaa johtamisen keinoihin.

Hyvinvointialueiden perustaminen on entisestään vauhdittanut tarvetta kehittää julkisten palvelujen vaikuttavuuden tietopohjaa ja -järjestelmiä. Interventioiden vaikutusten mittaamisen ja tiedontuottamisen lisäksi yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaaminen edellyttää kuitenkin vaikuttavuuskäsitteen laajentamista ja keskustelua julkisen organisaation

ydintehtävästä ja palvelujen vaikuttavuuden määritelmästä. Tuomme esiin julkisen hallinnon tiedonmuodostuksen näkökulman yhtenä keskeisenä vaikuttavuuden johtamisen elementtinä, jossa tulkitaan hallinnon uudistamisen tavoitteita sekä muodostetaan kollektiivisesti ymmärrystä vaikuttavuudesta. Peräänkuulutamme yhteistä tiedonmuodostusta siitä, miten vaikuttavuustavoite on tarkoitus muuttaa hyvinvointialueiden, palveluorganisaatioiden ja ihmisten toiminnaksi, palvelumalleiksi ja ammatillisiksi käytännöiksi, jotka aikaansaavat vaikuttavuutta. Haluamme tuoda vaikuttavuuskeskusteluun yhteiskuntapoliittisen, julkista johtamista, organisaatiotutkimusta ja tietojohdamista yhdistävän näkökannan. Tämä on uudenlainen lähestymistapa tarkastella vaikuttavuutta läpi palvelujärjestelmän – toimintapolitiikasta organisaation johtamiseen ja kansalaisiin.

IC Theory and Public Healthcare

Paula Pusenius, Harri Laihonen, Johanna Lammintakanen

The healthcare sector is in crisis worldwide and under pressure from various trends such as digitalization, economic recession, population ageing, and workforce shortfall. This challenges in particular public sector healthcare management's ability to provide services and meet communities' growing expectations. Although the value of healthcare organizations is largely based on intellectual capital (IC), such as the experience and skills of professionals, knowledge available through relationships, codified knowledge, and organizational culture, knowledge-related literature in healthcare management has previously focused more on knowledge management activities than on intangibles and their management. Moreover, the public sector is the least examined area in the IC literature. The literature on this specific aspect – IC in public healthcare – has so far focused largely on identifying different aspects of IC rather than recognizing its value in action. To contribute to this knowledge gap, this article studies the role of intellectual capital in public sector healthcare management to elaborate on this critical component of organizational survival, renewal, and performance. This study aims to elucidate what this topical context requires of the application of IC theory and how it can advance the theoretical approach. Based on a literature review and preliminary empirical data gathered through thematic interviews with knowledge management professionals in a public healthcare organization in the throes of major healthcare reform, this article draws on the importance of intellectual capital in the public healthcare sector.

Keywords: Intellectual capital, Healthcare management, Public sector, Reform

HUOM, artikkeli esitetty aikaisemmin ECKM konferenssissä syyskuun alussa.

Pusenius, P. Laihonen, H. & Lammintakanen, J. (2023). IC Theory and Public Healthcare, Proceedings of the 24th European Conference on Knowledge Management, ECKM 2023. 8-9 Sep. Lisbon, Portugal. (pp. 1084-1089)

Vaikuttavuuden arviointi ja johtaminen päihdetyössä

Pasi-Heikki Rannisto

Vaikuttavuuden tarkastelu sosiaalityössä ja erityisesti päihdepalveluissa on vielä(kin) alkutekijöissään. Keskustelua vaikuttavuustiedon tärkeydestä on käyty pitkään ja sen on oletettu olevan tulevaisuudessa tärkeä tekijä myös Suomessa. Vaikuttavuutta on pyritty arvioimaan realistisen arviointitutkimuksen (Julkunen ym. 2005) kuin myös näyttöön perustuvan käytännön avulla (Trinder 2000, Morago 2006). Tarkasteltaessa näyttöön perustuvaa käytäntöä ja sen relevanttiutta sosiaalitoimen vaikuttavuuden arvioinnissa, on ensin määriteltävä, ymmärretäänkö näyttöön perustuva käytäntö laajasti vai suppeasti. Suppeasti tarkasteltaessa keskeinen huomio kiinnittyy tutkimusevidenssiin intervention perusteena. Korkein evidenssin tuottamisen taso on satunnaistettu kontrolloitu koe (RCT), joiden toteuttaminen sosiaalityössä ja varsinkin päihdetyössä on erittäin vaikeaa. Lisäksi kaikkien interventioiden vaikuttavuutta ei ole mahdollista tutkia täsmällisillä tieteellisillä menetelmillä (vrt. Raunio 2010).

Näyttöön perustuva käytäntö voidaan ymmärtää myös laajasti, jolloin se on parhaan tutkimusevidenssin integroimista työntekijän käytännön asiantuntemukseen sekä asiakkaan arvoihin ja odotuksiin. Näyttöön perustuvan käytännön työ tehdään asiakkaan kanssa ja siihen on mahdollista ottaa huomioon myös laajempi yhteisöllinen ja yhteiskunnallinen näkökulma (Raunio 2010, McNeece & Thyer 2004). Yksi vaihtoehto on luoda vertaiskontrolloituja asetelmia ja tuottaa näin arkivaikuttavuustietoa päätöksentekoa varten (Malmivaara 2023). Laajassa näkökulmassa myös laadullinen tutkimus käy, mikäli se on parasta mahdollista saatavilla olevaa evidenssiä.

Suuntima-työkaluna voi olla väline yhdistää näyttöön perustuvaa tietoa ja asiakkaan kokemusta (laaja tulkinta) sekä samalla tuottaa tietopohjaa vaikuttavuuden arvioinnille. Olennaista on myös tarkastella sitä, miten Suuntimaan suhtaudutaan ja miten esihenkilöt omalla johtamistyöllään suuntiman käyttöönottoa kannustavat ja miten itse vaikuttavuustietoa hyödyntävät.

Segment tutkimushankkeessa tarkastellaan päihdehoidon asiakassegmentointia palvelutarpeiden ja hoitoon vaikuttavien ominaisuuksien perusteella sekä näiden toimien vaikuttavuutta. Hanke lähti liikkeelle Kehys-hankkeen myötä, jossa pyrittiin kokoamaan sote-innovaatioekosysteemiä Pirkanmaalle ja samalla pilotoimaan ja edistämään Suuntima -asiakassegmentointityökalun käyttöä kahden palvelun alueella eli diabetespalveluissa ja päihdepalveluissa. Korona esti kuitenkin aineiston keruun. STM:n myönsi rahoituksen Segment-hankkeelle vuosiksi 2021-2023. Hankkeen puitteissa suoritettiin haastatteluaineiston keruu päihdepalveluissa toimiville asiantuntijoille ja esihenkilöille Pirkanmaalla, kokonais määrän ollessa 47. Haastateltavajoukko kattoi myös yksityisten kanssa yhteistyössä tuotettavat palvelut.

Haastattelujen keskeiset teemat käsittelivät palveluihin pääsyä ja saatavuutta, asiakkaan ja ammattilaisen välistä vuorovaikutusta, asiakkaan osallisuutta, kokemuksia Suuntima-työkalun käytöstä, päihdehoidon vaikuttavuutta ja vaikuttavuustiedon saatavuutta sekä palveluprosessia ja palvelupolkuja. Esihenkilöiltä kysyttiin lisäksi heidän johtamisestaan ja pyydettiin arvioimaan vaikuttavuustiedon merkitystä johtamistyölle.

Lähteet:

Julkunen I., Lindqvist T., Kainulainen S.(toim) (2005). Realistisen arvioinnin ensimmäiset askeleet. Stakes Työpapereita 3/2005. Helsinki

Malmivaara A. (2023). Yhteistä säveltä sosiaali- ja terveydenhuollon arkivaikuttavuuden arviointiin. Yhteiskuntapolitiikka 88(4), 430-438.

McNeece C., Thyer B. (2004). Evidence Based Practice and Social Work. Journal of Evidence Based Social Work 1(1), 7-25

Morago P. (2006) evidence-based practice: from medicine to social work. European Journal of Social Work 9(4), 461-477

Raunio K. (2010). Onko näyttöön perustuvalla käytännöllä tulevaisuutta sosiaalipalveluissa? Janus 18(4), 387-395.

Trinder L. (2000). Introduction: The Context of Evidence Based Practice. Kirjassa Trinder & Reynolds (edit). Evidence Based Practice: A Critical Appraisal. Oxford. Blackwell. 1-16.

Kvantitatiivisen tiedon rooli strategisessa kuntamuutoksessa

Riitta-Liisa Reiterä, Lapin yliopisto

2000-luvun Paras-hankkeena tunnettu kuntareformi toi mukanaan kunnan itsenäisyyden edellytysten määrittelyyn uusia elementtejä ja kriteerejä. Puitelakiin liittyvä väestöpohja-ajattelu ja talouden ensisijaisuus loivat kuntien toimintojen arvioinnille merkittäviä kvantitatiivisia kehyksiä. Valtiojohtoinen Paras-uudistus toi mukanaan kuntien kvantitatiivisen arvioinnin väestöä ja taloutta koskevin yhtenäisin kriteerein. Osa näistä kriteereistä on sittemmin sisällytetty vuoden 2015 kuntalakiin.

Vuoden 2022 joulukuussa julkaistun väitöstutkimukseni (Kuntaliitos strategiakäytäntönä ja koettuna muutoksena) mukaan kuntien strategioiden muodostamisessa ja siten myös kuntien strategisissa yhdistymisselvityksissä taloudellisilla tunnusluvuilla (terveen kuntatalouden kriteerit) ja talouden ennakointimalleilla on keskeinen asema. Kuntia koskeva taloudellinen tieto sekä sen esittämistapa ovat spesifejä kontekstisidonnaisia symbolisia ja kielellisiä representaatioita. Talouspuhe onkin strategiaprosessin tiedon tuottamisessa ja järjestämisessä hallitseva kieli ja talous on kehys, joka dominoi strategian muodostamisen prosessia.

Kvantitatiivisella ja taloudellisella tiedolla on strategiaprosesseissa performatiivisia vaikutuksia. Tiedon avulla strateginen koherenssi ja konsensus rakentuvat sosiaalisesti luoden jaettuja merkityksiä. Prosessissa jotkut asiat määrittyvät strategisesti merkittäviksi (ns. iso kuva) ja toiset asiat marginaalisiksi. Talouden linssien läpi katsotaan myös kunnan elinvoiman ulottuvuuksia. Niitä käännetään talouden kielelle sekä ongelmien että tarvittavien ratkaisujen osalta. Strategiakäytännöt, joissa talouden kehukset liitetään useimpiin elinvoiman ulottuvuuksiin, voivat heikentää legitimitettä niiden tavoitteiden osalta, joita ei voida kääntää talouden kielelle. Talouspuhe muodostaa rajoja myös strategialle. Se esittää tulevaisuudesta yhden vaihtoehdon ja sulkee pois muut. Kuntatalouden kriteereillä ja ennakoitimmalleilla on rationaalinen faktoihin perustuva pohja, mutta niihin kietoutuu samalla merkityksiä, jotka moralisoivat ja normittavat kunnan toimintaa. Kuntatalouden kriteerit ja ennakoitimmallit määrittävät, mikä on hyvää ja mikä on kestäväntöntä kuntataloutta. Normeilla hyvästä taloudesta ja elinvoimasta kohdistetaan kuntiin institutionaalisia odotuksia ja paineita. Ne ovat kontekstissaan sosiaalisesti hyväksytyä tietoa, joka on strategisen muutoksen oikeuttamisessa merkittävää siksi, että sen perusteella tehdään kuntien toimielimissä esimerkiksi kunta- ja palvelurakenteita koskevia päätöksiä ja toimenpiteitä.

Vaikuttavuusperusteista johtamista kokemustiedolla

Mari Turja

Vaikuttavampien sosiaali- ja terveystalouksien tuottamiseksi tarvitaan moniammatillisuutta ja -äänisyyttä. Historian myötä kulttuurisesti rakentuneet palvelut kohtaavat entistä suurempia ja monimutkaisempia asiakkaiden tilanteita (Seppänen ym., 2014).

Terveydenhuollossa asiakkaan kokemustietoa on kutsuttu maallikkotiedoksi sairauksista (Jones 2018). Sosiaali- ja terveysala käyttää nykyään asiakaspalvelussa ja kehittämisessä kokemusasiantuntijoita. Heidän tietonsa on entisen asiakkaan kokoamaa tietoa palvelusta, sairaudesta tai ongelmista. Kokemusasiantuntija on työstänyt koulutuksessa tarinaansa ja näkökulmaansa työkalukseen vertaistukeen ja kehittämistyöhön. (Hietala ja Rissanen 2015.) Kokemusasiantuntijan tieto ja taito on sellaista, jota ei voi ammatillisen koulutuksen myötä hankkia. Kokemusasiantuntijalla on kykyä avata yhteistyön tilanteita ja asiakkaan kokemusta omalla tarinallaan sekä auttaa näin myös asiakkaan ja ammattilaisen yhteistyötä (Palukka, Tiilikka ja Auvinen 2019). Hokkasen (2014) tarkastellessa kokemusasiantuntijan ja ammattilaisen asiantuntemuksien laatujen eroja asiakkaan näkökulmasta, kävi ilmi, että asiakas saattoi kokea ammattilaisen asiantuntemuksen kategorisoivaksi, leimaavaksi ja ulkokohtaiseksi. Kokemusasiantuntijan kanssa asiakas sai vertaiskokemuksen kautta etäisyyttä kokemaansa ammattilaisen ymmärtämättömään asiantuntemukseen. Tämä mahdollisti valtaistumista ja toimijuutta. (Hokkanen 2014.)

Lastensuojelun Asiakkaasta kumppaniksi -hankkeen tutkimusosuudessa kokemustiedon käyttöä tarkasteltiin monipuolisesti osana perheiden palveluohjauksen kehittämistä

järjestelmässä ja sekä osaamista lisäävänä tekijänä ammattilaisen asiakkaalle antamaan henkilökohtaiseen palveluun. Hankkeessa järjestettiin yhteiskehittämisen työpajoja asiakkaille, kokemusasiantuntijoille, ammattilaisille ja kehittäjille. Työpajojen keskustelun aiheena oli: ”Auttaako kokemustieto ammattilaista tai asiakasta perheen palveluntarpeen arvioinnissa tai kuntouttavalle palvelupolulle pääsyä?”

Yhteiskehittämisen työpaja menetelmänä tuottaa yhteiseen tarkasteluun järjestelmätasoon sekä konkreettisiin käytäntöihin ja yksittäisiin kokemuksiin liittyvää tietoa. Se on myös menetelmä, jolla voidaan analysoida ja tarkastella yhdessä ilmiötä, sen mennyttä historiaa ja rakentaa uutta tietoa. Työpajoja käytetään myös työyhteisöjen kehittämisessä niin sanottuina muutospajoina, joissa työntekijät muokkaavat toimintatapojaan ja käsityksiään työstä, ja työpaja antaa välineitä organisaation tiedon tarkasteluun. (Launis, Schaupp, Koli ja Rauas-Huhtanen 2010.) Yhteiskehittämisen menetelmän lähtökohtiin kuuluu, että tiedontuottajina osallistujat ovat tasavertaisessa asemassa (ks. Sipari ym. 2022), eikä työpajassa arvoteta tärkeää tai vähemmän tärkeää tietoa. Yhteiskehittämisessä palvelutuottajat ja asiakkaat altistetaan kohtaamiselle (Jalonen 2019, 309–310). Kokemustiedolla on merkitystä, sillä se tuo ”elettä kokemusta” esiin kehittämiseen ja sitä kautta palvelun yhteistuottamisen (ks. Osborne, Radnor ja Strokosch 2016). Osallistujat kommentoivat työpajaa muun muassa: ”Oli oikein hedelmällistä ristiin pölytystä” (työpajakeskustelun palaute).

Huomattava on, että kokemustietoa kertyy sekä asiakkaalle että ammattilaiselle, ja myös ammattilaisten kokemustieto jää usein palvelujärjestelmässä organisaation toimintamalleissa kätkeytyksi. Ammattilaisen oman toimijuuden kannalta tämä tieto olisi hyvä saada palvelujärjestelmän kehittämisessä näkyväksi ja kuulluksi (ks. Onnismaa 2021). Näin asiakastieto sekä ammattilaisten tieto saataisiin mukaan organisaation ja palvelujärjestelmän kehittämiseen, sillä organisaatioiden julkinen ja virallinen tieto eivät useinkaan edusta yksityiskohtaista kokemuksellista tietoa pitkäikäistä, historiaa huomioivaa ”ihmettelevää tietoa” (Hänninen, Karjalainen ja Lahti 2005). Konstruoidun yleiskatsauksellisen tiedon ohien tarvitaan tätä kokemusperäistä ”toista tietoa”. Organisaatioiden strategisen johtamisen ja tiedolla johtamisen perustana käytettävä tieto saadaan tällöin laajapohjaisemmaksi ja esimerkiksi palvelujen historiaa huomioivaksi (ks. Onnismaa 2021).

Hankkeen työpajoissa nähtiin, että kokemustieto auttaa selviytymistä sotien toimimattomassa koneistossa. Kokemustiedon koettiin myös lisäävän myös ammattilaisten osaamista ja auttavan siinä, että asiakas tulee nähdyksi ihmisenä eikä esimerkiksi perheenä pelkästään diagnooseina. Kokemustiedolla nähtiin mahdollisuuksia myös palvelun laadun arvioinnissa. Kokemustiedolla oli annettavaa palveluohjauksessa rakenteisiin sekä ammattilaisen ja asiakkaan vuorovaikutukseen eli kuten työpajassa todettiin: ”Kokemusasiantuntija levittää aina ymmärrystä kaikille osapuolille ja vaikka ei kaikkea hyväksykään”(työpajakeskustelu). Ymmärryksen lisääminen on tiedon jakautumista yhteisöissä ja vaikuttavuusperusteisuuden lisäämistä organisaation toiminnassa. Vaikuttavuusperusteiseen johtamiseen tarvitaan kokemustietoa, jonka käsittelyä palvelujärjestelmässä ja arvottamista hyvinvointipolitiikassa halutaan tarkastella lisää.

Impact and finance as linked ecologies of a DFI: The case of Finnfund as an emerging impact investor

Niina Kuokkanen, University of Tampere & Olli Tiikkainen, University of Helsinki

In recent decades, the logic of impact investing has been enthusiastically implemented across private and public spheres, and it seems that the coalition between impact and finance has succeeded in developing an entire ecosystem for itself. The proponents of this ideology assume that investors can simultaneously “do well by doing good”, and that financial markets should be more involved in fostering positive societal impacts alongside public actors. One of the domains that has been majorly exposed to the proposition of impact finance has been international development funding. For example, the role of state-owned development finance institutions (DFIs) has increased widely in the domain during the last decades, while at the same time more traditional forms of development aid, where governments provide grants to support developing countries, have been displaced. In previous literature, the above changes in the development domain have been linked to a more general phenomenon of financialization. Thus, the purpose of this paper is to examine the dynamics between impact and finance by utilizing the theoretical approach of “linked ecologies”. We use this approach in our pursuit to understand how, when, and with what kind of consequences “impact” became a central way for actors like DFIs to frame their action as part of the emergence of impact finance, and what were the exact ways in which it might here be connected to the broader processes of financialization of development funding. In empirical terms, we study these linked ecologies in the case of the Finnish state-owned DFI and impact investor, Finnfund. Furthermore, we utilize a practice-oriented document analysis as a research method to examine the organization’s annual reports, strategies, and other documents that have been relevant in the process of development impact assessment being developed.

Keywords: development finance institution, impact finance, linked ecologies, impact investing, impact evaluation, impact

Kustannushyötyanalyysi KuHA-malli ikääntyvien kotihoidossa käytettävien teknologioiden kustannusvaikuttavuuden arviointiin

Hannele Väyrynen, Annamaija Paunu, Nina Helander, Tampereen yliopisto

Tuettua iäkkäiden kotona asumista pidetään Suomessa ensisijaisena asumismuotona mahdollisimman pitkään. Ikääntyvä väestömäärä kasvaa ja vaatii enenevässä määrin julkisen sektorin palveluja, mikä tarkoittaa kasvavia julkisen sektorin resurssitarpeita (Al-khafajiy ym. 2019). Teknologia voi tuoda täydentäviä resursseja palveluihin, ja yksityisellä sektorilla onkin vahva rooli kotiin vietävän teknologian toimittajana. Vaikka teknologia luo uusia palvelumahdollisuuksia esimerkiksi robottien (Rangel ym. 2019) ja edistyneen tekoälyyn pohjautuvan data-analytiikan hyödyntämisen (Acosta ym. 2022) muodossa, teknologiaa ja

data-analytiikkaa ei kuitenkaan hyödynnetä terveydenhuoltosektorilla tehokkuuden parantamiseen ja tietoperusteiseen palvelutuotantoon riittävästi.

Erilaisilla arviointimalleilla saadaan tietoa päätöksentekoa varten, ennusteiden mallintamiseen ja visualisointiin. Kirjallisuudesta löytyy arviointimalleja, joilla osoitetaan etähoidon taloudellista vaikuttavuutta (Drummond ym. 2015). Tarvitaan kuitenkin teknologian vaikuttavuuden kokonaisuutta tarkasteleva arviointimalli kustannustehokkuuden näkökulmasta, koska yleisimmin sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla on arvioitu teknologiaa itsessään (digitaaliset alustat ja sovellukset, Hussain ym. 2015; sensorit ja etäseuranta, Deen 2015), tai toiminnan sovelluksia ja palvelutarvetta (hälytykset, Yang ym. 2022).

Tässä paperissa esitellään hanke, jonka tavoitteena oli luoda arviointityökalu ikäihmisten kotona asumisen tukemiseen käytettävien teknologioiden kustannusvaikuttavuuden arviointiin. Hankkeessa sovellettiin ja jatkokehitettiin Tampereen kaupungin ja Tampereen yliopiston Kotidigi AIKO -projektissa kehittämää KuHA -laskentamallia (Sillanpää ja Korhonen 2022). Pilotissa teknologiana oli lääkeannosteluautomaatti iäkkäiden kotihoidossa, ja vaikuttavuutta vertailtiin teknologiaa käyttävien- ja ei teknologiaa käyttävien -ryhmien välillä (N=20). Tutkimusdatana oli yhden vuoden asiakkuuskuukaudet, palveluprossien tapahtumamäärät ja kustannukset.

KuHA:ssa arvioidaan uuden palvelun tai prosessin tuomia kustannusmuutoksia kappale ja rahamääräisesti (investoinnit, vaikutukset prosesseihin, asiakkaan palvelukäyttö). Tulokset vahvistavat, että mallilla pystytään osoittamaan teknologian taloudellista vaikuttavuutta. Pilotilla saatiin näyttöä, että datalla voidaan luottaa arvoa organisaatiolle ja työntekijöille, kun tunnustetaan oleellinen data ja tieto ja pystytään määrittelemään kriittiset, mitattavat indikaattorit sekä kuka omistaa datan ja informaation, mihin tarkoitukseen näitä käytetään, ja kuka saa eniten tiedosta arvoa. Organisaatiotasolla tarvitaan kuitenkin määrittelyjä, mihin arviointimallia käytetään ja kuka omistaa arviointiprosessin.

Lähdeluettelo

Acosta, J. N., Falcone, G.J., Rajpurkar, P. & Topol, E.J. (2022). Multimodal biomedical AI. *Nat Med*, 28(9), 1773–1784.

Al-khafajiy, M., Baker, T., Chalmers, C., Asim, M., Kolivand, H., Fahim, F. et al. (2019). Remote health monitoring of elderly through wearable sensors. *Multimedia Tools and Applications* 78(17), 24681-24706.

Deen, M. J. (2015). Information and communications technologies for elderly ubiquitous healthcare in a smart home. *Personal and Ubiquitous Computing* 19(3-4), 573-599.

Drummond, M. F., Sculpher, M. J., Claxton, K., Stoddard, G.L. & Torrance, G. W. (2015). *Methods for the economic evaluation of health care programmes*, Fourth edition, Oxford University Press, United Kingdom.

Hussain, A., Wenbi, R., da Silva, A. L., Nadher, M. & Mudhish, M. (2015). Health and emergency-care platform for the elderly and disabled people in the Smart City. *Journal of Systems and Software* 110, 253-263.

Rangel, P., Brotherton, K., Anderson, E., Hennad, A., Vega, A. & Plotkin, M. (2019). Lessons Learned from the Development of an Affordable Open-Source Based Humanoid Socially Assistive Robot. 22nd IEEE International Symposium on Measurement and Control in Robotics (ISMCR) - Robotics for the Benefit of Humanity, Univ Houston, Clear Lake.

Sillanpää, V. & Korhonen, T. (2022). Terveysteknologian kustannusvaikutusten arviointi: sydämen vajaatoiminnan kotihoito Tampereella, Teoksessa: Kauppinen, S. & Luojus, S (toim.) Kohti vaikuttavaa sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteiskehittämistä, Laurea-julkaisut 187.

Yang, C. W., Wang, W. Q, Li, F. Y. & Yang, D. G. (2022). A Sustainable, Interactive Elderly Healthcare System for Nursing Homes: An Interdisciplinary Design. *Sustainability* 14(7), 21.

Työryhmä 9: Niukkuuden eri ulottuvuudet vaikuttavassa ja kestävässä sote-johtamisessa

Stronger work engagement with appreciative management in health and social care

Suvi Kuha, University of Oulu; Sanna Rissanen, University of Oulu; Merja Harmoinen, Tampere University; Outi Kanste, University of Oulu

The importance of work engagement has been emphasized due to the shortage of skilled labor in the health and social care professionals and the declining attractiveness and retention of the sector. Work engagement is a positive, fulfilling, affective-motivational state of work-related well-being. It is characterized by vigor, dedication, and absorption. Management and supportive workplace characteristics can improve work engagement of professionals. Supportive workplace characteristics can be found in appreciative management - these are defined as systematic management, equality, appreciating know-how and promotion of well-being at work. The study aimed to describe the association between appreciative management and work engagement. A cross-sectional survey design was used. The data were collected through an electronic survey from health and social care professionals (n=182) working in five health- and social services centers in one Finnish city in September to October 2022. The Appreciative Management Scale (AMS 2.0) and the Utrecht Work Engagement Scale (UWES-9) were used. The data were analyzed with descriptive and multivariate statistical methods. A significant association was found between appreciative management and work engagement and all its dimensions (vigor, dedication, absorption). Systematic management had the strongest association and equality had the weakest association with work engagement. Of the dimensions of work engagement, appreciative management had the strongest association with vigor and the weakest association with absorption. Full-time work was the only background characteristic that predicted higher work engagement. Due to this positive association between appreciative management and work engagement, it is important to promote managers' appreciative management capabilities by education.

Sote-integraatiota merkityksellistämässä hyvinvointialueen strategiatyöpajoissa

Nina Lunkka, Ville Kivivirta, Sanna Laulainen, Harri Laihonen, Kirsi Ilola, Itä-Suomen yliopisto

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme hyvinvointialueen strategiatyötä, jota tehdään niukkenevien resurssien olosuhteissa. Yhtenä hyvinvointialueiden keskeisenä strategisena tavoitteena on palvelujen yhteensovittaminen eli integrointi, jolla pyritään tehostamaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja ja hillitsemään kustannuspaineita. Samalla pyritään

vahvistamaan palvelujen vaikuttavuutta, laatua ja asiakaslähtöisyyttä yli ammatillisten tai hallinnollisten rajojen. Strategiatyötä tehdään usein henkilöstöä osallistaen. Tähän voidaan hyödyntää työpajoja, joissa luodaan strategista tahtotilaa ja jaetaan näkemyksiä tavoitteiden saavuttamisen edellyttämistä toimenpiteistä eli merkityksellistetään monimutkaisia olosuhteita. Merkityksellistämällä (engl. sensemaking, Weick 1995, Weick ym. 2005) tarkoitetaan prosessia, jossa monimutkaisista olosuhteista tehdään selkoa muuttamalla ne tilanteeksi, joka voidaan sanallistaa ja joka toimii lähtökohtana toiminnalle. Suurten rakenne- ja organisaatiomuutosten aikana monimutkaisuus lisääntyy, minkä myötä olosuhteiden merkityksellistämisen tarve kasvaa. Lisäksi merkityksellistämistä vaikeuttaa, jos työpajoihin osallistuu henkilöstöä erilaisista ammatti- ja organisaatiotaustoista. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä hyvinvointialueiden strategiatyöstä merkityksellistämisen näkökulmasta. Tutkimuskysymyksenä kysyimme, *miten sote-integraatiota merkityksellistetään hyvinvointialueiden strategiatyöpajoissa*. Toteutimme tutkimuksen tapaustutkimuksena ja havainnoimme videointia hyödyntäen erään hyvinvointialueen strategiatyöpajatyöskentelyä. Tutkimuksen ensisijainen aineisto muodostui työpajatyöskentelyissä käydyistä sote-integraatiota koskevista työryhmäkeskusteluista ja niiden pohjalta tuotetuista strategisista linjausehdotuksista. Näitä analysoimme merkityksellistämisen viitekehyksen avulla. Avaamme esityksessämme alustavia tuloksia, joiden pohjalta pohdimme, miten strategiatyöpajatyöskentelyä voidaan tukea merkityksellistämisen näkökulmasta ja sitä kautta saada aikaan strategista muutosta hyvinvointialueilla.

Organisatorinen kiltteys sote-alalla: käsiteanalyysi

Elina Palovuori, Vaasan yliopisto

Tausta

Kiltteys on laajalti hyödynnetty mutta ylenkatsottu ja aliarvostettu voimavara työpaikoilla. Kiltteyden tietoinen vaaliminen sosiaali- ja terveystieteiden organisaatioissa edistää työhyvinvointia ja toiminnan vaikuttavuutta. Tutkimuksen lähtökohtana on ajatus, että sote-alan houkuttelevuutta, ja siten työvoiman riittävyttä, voitaisiin parantaa – positiivisen organisaatio-opin hengessä – kiinnittämällä organisaatioiden johtamisessa huomiota kiltteyteen ihmisten melko yleisenä ominaisuutena, motivaationa ja toimintana.

Kiltteys on ilmiö, joka on suhteellisen helppoa tunnistaa mutta vaikeaa määritellä. Jotta organisatorista kiltteyttä voidaan analysoida, saati yhteisössä edistää, sen käsite vaatii kirkastamista. Tämän tutkimuksen tavoitteena on määritellä sote-alan organisatorisen kiltteyden käsite tarkastelemalla sen olemusta ja ilmenemistä, ja näin kasvattaa tietämystä aiheesta hyödynnettäväksi käytännön johtamistyössä.

Aineisto, menetelmät ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksessa jäljitetään kiltteyden käsitettä organisaatiokontekstissa painottaen ihmisten suhdetta toisiinsa ja työn tekemisen ympäristöön, ja pikemminkin eettisenä ja humanina kuin emotionaalisenä ilmiönä. **Tutkimus vastaa tutkimuskysymykseen:** Millainen operatiivinen määritelmä voidaan löytää organisatorisen kiltteyden käsitteelle? Lisäksi kysytään, miten käsite liittyy johtamiseen.

Käsiteanalyysin aineistona on systemaattisella tietokantahaulla valittu tutkimuskirjallisuus lukuisilta organisaatiotutkimuksen aloilta, kuten käyttäytymistieteestä, etiikasta, sosiologiasta, psykologiasta sekä johtamisesta. Haku kohdistettiin seuraaviin tietokantoihin: Web of Science, Scopus ja PubMed. **Aineisto analysoidaan** Rodgersin käsiteanalyysimenetelmällä, jossa määritellään organisatorisen kiltteyden ominaisuudet, edellytykset, seuraukset ja rinnakkaiskäsitteet sekä kuvataan käytännön käyttöyhteys. Löydöksiä tarkastellaan lopuksi pohtimalla, miten kiltteyttä voidaan vaalia julkisissa sote-alan organisaatioissa ja mikä on johtamisen rooli siinä.

Alustavat tulokset

Työ on kesken, mutta alustavat havainnot aineistosta kertovat, että ihmisten kiltteys sote-alan työssä kohdistuu paitsi potilaisiin/asiakkaisiin myös oman työyhteisön jäseniin. Tutkimusta organisatorisesta kiltteydestä on toistaiseksi niukasti, erityisesti johtamisen alalta, eikä aihetta ole Suomessa tutkittu aiemmin. Kiltteys on ilmiö, joka voidaan helpoiten havaita ja tunnistaa silloin, kun sitä puuttuu, mikä osaltaan tuo kierrettä aiheen tarkasteluun.

Johtopäätökset / keskustelu

Aihe on ajankohtainen. Määrittelemällä kiltteyden ilmenemistä ja hyötyä organisaatioissa tutkimus osallistuu keskusteluun siitä, miten alati lisääntyvät sote-alan työpaikat pidetään houkuttelevina sekä niille, jotka harkitsevat alalle ryhtymistä, että niille, jotka suunnittelevat jättävänsä alan.

Digitalisaation muokkaama työntekijäkokemus ja sen merkitys sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle

Ville Pietiläinen, Lapin yliopisto; Nina Lunkka, Itä-Suomen yliopisto; Ville Kivivirta, Itä-Suomen yliopisto

Uudet hyvinvointialueet ovat pakotettuja tehostamaan toimintaansa niukkenevien resurssien yhteiskunnassa. Kaikki hyvinvointialueet ovat jo toimintansa alkuvaiheessa tehneet negatiivisen taloudellisen tuloksen, ja kustannuspaineet tulevat kasvamaan merkittävästi

tulevina vuosina. Toiminnan digitalisoimisesta ja kehittyneen teknologian hyödyntämisestä odotetaan erityistä tuottavuusloikkaa palveluille.

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme työntekijäkokemusta ja sen vaikutuksia digitalisoituvassa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tutkimuskirjallisuudessa työntekijöiden suhdetta digitalisoitumiseen lähestytään ensisijaisesti taitona tai kompetenssina (Jarva et al., 2022). Tällöin kiinnostuksen painopisteenä on ollut, miten sosiaali- ja terveystalv palvelujen asiantuntijat hallitsevat uutta teknologiaa asiakastilanteissa ja kollegoiden välisessä vuorovaikutuksessa (Konttila et al., 2018). Kompetenssinäkökulma tutkii teknologiaa ensisijaisesti työvälineenä tai keinona (technology as an object or resource) tuottavampaan, ja mahdollisesti myös mielekkäämpään työhön.

Yhä syväoppivammaksi muokkautuva tekoäly on herättänyt kysymyksen ja myös huolen siitä, että teknologia ei ole vain ihmisen hyödynnettävissä oleva resurssi, vaan jotakin, jolla on vastavuoroista vaikutusta ihmiseen. Tutkimuskirjallisuudessa tämä suuntaus on näkynyt pyrkimyksenä tuottaa jäsenystä älykkään teknologian vastuulliseen rooliin (responsible AI) sosiaali- ja terveystalv palveluissa (Trocin, 2021). Myös tässä tutkimuksessa lähdemme oletuksesta, että teknologialla on merkittävää vaikutusta siihen, millaiseksi työntekijän kokemusmaailma muotoutuu sosiaali- ja terveystalv palveluissa. Olemme sen vuoksi valinneet resurssi- tai kompetenssinäkökulman sijasta oletuksemme tueksi postfenomenologisen (PF) (Ihde, 1990) tieteenfilosofian, joka ottaa päätutkimuskohteekseen ihmisen ja teknologian välisen kokemuksellisen suhteen ja sen vaikutukset. Tästä näkökulmasta teknologialla on toimijuutta, sillä sen käyttäminen muokkaa uudelleen ihmisen kokemusmaailmaa, tapaa tehdä maailmaa itselle ja muille ymmärrettäväksi. Lisäksi teknologian toimijuus voi olla piilevää, jolloin ihminen ei välttämättä suoraan tunnista sen merkitystä kokemuksen muodostumiselle.

Teknologian muokkaamaa kokemusmaailmaa voidaan tarkastella PF:n näkökulmasta ainakin neljällä tasolla. Teknologia määrittää osaltaan, millä tavalla toimijat (työntekijät ja asiakkaat) ovat kehollisesti (embodied) asemoituja toisiinsa ja ympäristöönsä nähden. Teknologialla on vaikutusta myös siihen, millaista kieltä toimijat joutuvat opettelemaan ja miten he sitä käyttävät (hermeneutic). Teknologia muuttaa myös käsitystä inhimillisyydestä, sillä kokemuksellisesti myös teknologiaan voidaan liittää inhimillisiä piirteitä ja ulottuvuuksia (alterity). Teknologia muokkaa kokemusmaailmaa eri tavoin myös riippuen siitä, onko teknologia ihmisestä erillistä, integroitua vai vaikuttaako se taustalla (background).

PF-tutkimuksen vahvuutena voidaan pitää kykyä tavoittaa teknologian situatiiviset vaikutukset inhimillisessä kokemusmaailmassa (Aagaard, 2017). PF-tutkimuksen heikkoutena on puolestaan korostunut kykenemättömyys suhteuttaa teknologis-inhimillistä kokemusmaailmaa sitä ympäröivään laajempaan kulttuuriseen ja historialliseen kontekstiin (Coeckelbergh, 2021). Pyrimmekin jäljittämään niin sanotun SCOT-viitekehyksen (Social Constructivism of Technology; Pinch & Bijker, 1984) avulla, millä tavalla teknologian merkitys kokemuksen muodostumiselle määrittyy retrospektiivisesti ja millä tavalla tämä kokemushistoria ilmentää teknologian merkitystä terveydenhuollon palvelujen tuottamiselle

vallitsevassa yhteiskunnallis-kulttuurisessa kontekstissa. Tutkimus kohdistuu seuraaviin analyyttisiin kysymyksiin:

- a) Millä tavalla teknologian erilaiset kokemukselliset ulottuvuudet tekevät ymmärrettäväksi terveystalvvelujen digitalisoitumista?
- b) Millä tavalla teknologian erilaiset kokemukselliset ulottuvuudet tekevät ymmärrettäväksi digitaalisten terveystalvvelujen ihmis-teknologia-yhteistoimijuutta (mediative co-sensemaking)?
- c) Mitä merkitystä teknologian erilaisten kokemuksellisten ulottuvuuksien retrospektiivisella ymmärryksellä on terveystalvvelujen uottamista koskevaan digitalisaatio-keskusteluun?

Tutkimuksemme aineistona ovat erään hyvinvointialueen perustalvvelujen piiriin kuuluvan palvelutoimialan strategiatyö siltä osin, kun se käsittelee talvvelujen digitalisoimista ja uutta teknologiaa. Aineiston analyysimenetelminä ovat PF (kysymykset a ja b) ja SCOT (kysymys c). Analyysiperinteitä ei ole aiemmin yhdistetty tutkimuksen tarkoittamalla tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuksessa. Käytännön tasolla tutkimus tuottaa oletettavaa lisäarvoa sekä sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottavuuden että työntekijöiden työn mielekkyyden kehittämiseen.

Lähteet:

Aagaard, J. (2017). Introducing postphenomenological research: a brief and selective sketch of phenomenological research methods. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 30(6), 519-533. DOI: 10.1080/09518398.2016.1263884.

Coeckelbergh, M. (2021). Earth, Technology, Language: A Contribution to Holistic and Transcendental Revisions After the Artifactual Turn. *Foundations of Science* 27, 259–270. <https://doi.org/10.1007/s10699-020-09730-9>.

Ihde, D. (1990). *Technology and the lifeworld: From garden to earth*. Indiana, US: University Press.

Jarva, E.; Oikarinen, A.; Andersson, J.; Tuomikoski, A-M.; Kääriäinen, M.; Meriläinen, M., & Mikkonen, K. (2022). Healthcare professionals' perceptions of digital health competence: A qualitative descriptive study. *Nursing Open* 9, 1379–1393. DOI: 10.1002/nop2.1184.

Konttila, J.; Siira, H.; Kyngäs, H.; Lahtinen, M.; Elo, S. et al. (2019). Healthcare professionals' competence in digitalisation: a systematic review. *J Clin Nurs* 28, 745–761. <http://urn.fi/urn:nbn:fi-fe201903077361>.

Pinch, T. & Bijker, W. (1984). The social construction of facts and artifacts: Or how the sociology of science and the sociology of technology might benefit each other. *Social Studies of Science*, 14(3), 399–441.

Trocin et al. (2021). Responsible AI for Digital Health: a Synthesis and a Research Agenda. *Information Systems Frontiers*. <https://doi.org/10.1007/s10796-021-10146-4>.

Työryhmä 10: Public administration, management and governance English-speaking working group

Clerical Heretics: The Ways Brazilian Social Security Officials Challenge Canonical Practices to Shape Social Policy Implementation

Luiz Henrique de Andrade, Tampere University

The ways social workers, teachers, and healthcare professionals draw on discretion to breed policy divergence are objects to many empirical studies (Chang & Brewer, 2022; Gofen, 2014). The professionalism of such categories is instrumental to street-level bureaucracy research: it highlights the tension between bottom-up, occupation-backed arguments for professional legitimate discretion and top-down accountability to rule-makers or managers (Evans, 2016; Thomann et al., 2018). However, non-professional, public service clerks—or clerical professionals—can also shape policy implementation (Hupe & Hill, 2007).

Clerical professionals, unlike their traditional counterparts, have narrower discretion and engage primarily in canonical tasks. Their role identities are shaped by their organizational context, and they lack external institutional anchoring (Evetts, 2009). However, the complex interplay of reforms in public organizations has led to hybrid institutional logics, further complicating the roles of clerical professionals.

This study examines how discretion is wielded by clerical professionals working in the Brazilian National Social Security Agency, INSS (*Instituto Nacional do Seguro Social*). The question is critical in the context of large developing economies like Brazil, where clerks play a crucial role in implementing complex welfare policies. Despite their limited discretion, their actions have substantial impacts on policy outcomes, particularly in the face of institutional frailty (Lotta et al., 2021; Peeters & Campos, 2022).

The research relies on reflexive thematic analysis of 14 interviews, drawn from a larger survey of INSS officials. The findings illuminate the strategies employed by them to leverage their limited discretion within highly regulated procedures.

References

Chang, A., & Brewer, Gene. A. (2022). Street-Level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. *Public Management Review*, 1–21. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>

Evans, T. (2016). *Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy*. Routledge.

Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), 247–266. <https://doi.org/10.1163/156913309X421655>

Gofen, A. (2014). Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473–493. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut037>

Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>

Lotta, G., Pires, R., Hill, M., & Møller, M. O. (2021). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, 1–8. <https://doi.org/10/gpbzj9>

Peeters, R., & Campos, S. A. (2022). Street-level bureaucracy in weak state institutions: A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 002085232211031. <https://doi.org/10.1177/00208523221103196>

Thomann, E., Van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>

“Surveillance Public Governance”: Towards a new public sector reform trajectory?

Sorin Dan & Johanna Kalliokoski, University of Vaasa

This exploratory study aims to investigate how artificial intelligence (AI) affects power relations between institutions and actors partaking in the public service delivery process. We propose a theoretical framework of “Surveillance Public Governance” (SPG) resulting from a sociological conceptualization of power, as well as an agenda for future research. In order to scrutinize the relationship between AI and power, this framework is reflected upon a case study of the Government of Finland’s AuroraAI National Artificial Intelligence Programme. Semi-structured interviews were conducted with experts knowledgeable about the AuroraAI programme as well as digitalization in the public sector in Finland. In addition, relevant supportive publications considering AuroraAI were analysed. Our findings show that AI may yield public benefits, but it also generates public risks and ethical dilemmas. These risks and dilemmas embody the risk of disempowerment rather than empowerment of the service users, and therefore the careful consideration of the implications of AI in executing such programs in the future is crucial. We identify several potential shifts in power relations between the interrelated actors in the context of AuroraAI. Therefore, another critical aspect in public sector AI is paying explicit attention to possible changes in power between actors involved in public sector management and governance processes, especially considering the window of opportunity for the state and its

organizations to exercise surveillance over its citizens in potentially harmful and unethical ways. We recognize a new type of public sector management and an emerging reform trajectory. Especially the more vulnerable citizens' use of AI-assisted public services should be supported in empowering and destigmatizing ways.

Silence after the challenged accounting outsourcing in the public sector

Arja Flinkman, University of Eastern Finland; *Salme Näsi*, Tampere University & *Henri Teittinen*, University of Eastern Finland

Purpose – The purpose of this paper is to provide understanding on the silence after a challenged accounting outsourcing in the municipal context. The aim is to understand the role of missing management controls and monitoring mechanisms after the implementation project.

Design/methodology/approach – This study adopts a qualitative interpretive case study

approach. Research data is collected from two cities, which outsourced to the same service provider. Data is based on official documentation, archival records and interviews to allow the triangulation.

Findings – This study provides empirical evidence of the lack of management control and monitoring in the accounting outsourcing process, which contradicts the transparency requirement of the public sector. Further, even having the challenges in the service provision, the service provider seems to be very uncooperative.

Research limitations/implications – Theoretically, this study extends Speklé's model of control archetypes, by providing empirical evidence on the role of missing control archetypes in outsourcing, identifying issues, and discussing recommendations on the management control of accounting outsourcing.

Practical implications – Practically, this study enhances understanding on accounting outsourcing

challenges in hybrid municipal context. The recommendations provided can serve as guidelines for municipalities and governmental agencies having challenges in their accounting outsourcing.

Originality/value – There has been limited research in the area of unsuccessful accounting outsourcing. This study contributes to the field of accounting outsourcing by describing two challenging accounting outsourcing processes and issues faced by the cities. The study recommends strict management control on both strategic and operational levels of management, open internal communication, top management support, and management control of the service provider. Finally, open discussion is also needed on the political level in cities concerning their outsourcing processes.

Keywords Financial accounting, Outsourcing, Management control

Algorithmic governance: A randomized survey experiment of administrators' legitimacy perceptions of automated decision making

Jaakko Hillo, University of Helsinki; *Isak Vento*, Åbo Akademi University & *Tero Erkkilä*, University of Helsinki

In this paper, we investigate the public administrators' perceptions of automated decision making. The study gauges the relationship of human and algorithmic agency on the administrators' understanding of the legitimacy of governing. This is important, because the administrators' often have discretion over the organisation of policy making, and their opinion of legitimacy may indicate their readiness to implement AI in governing. In the study, we use a randomised survey experiment based on a representative sample of Finnish civil servants in the central administration (N=951) to test the legitimacy implications of introducing automated decision making procedures. With a factorial design of 2x2, we probe the causality of degrees of AI disclosure and human involvement on the officials' legitimacy perceptions. The fictive experimental scenario is set in a welfare service context, which in Finland are extensive and tax funded. The results show that disclosure of the algorithm increases the perceived legitimacy of the decision making, and human involvement also increases the perceived legitimacy. However, the interaction of disclosure and human involvement does not significantly affect the legitimacy. The findings implicate that public administrators' readiness to implement automated decision making is contingent on the openness of the code, and on human involvement in the procedure. The practical lesson from the study is that disclosure and human engagement ought to be taken into consideration when organising algorithmic governance, or conversely, the administrators reservations towards nondisclosure and nonhuman engagement ought to be met with information.

Reminiscing about the Staff: How Do Former MPs Talk about the Everyday Administration of Parliament?

Kanerva Kuokkanen & Marjukka Weide, University of Helsinki

Everyday life at parliaments involves various encounters between the MPs and staff members. These seemingly trivial contacts have a broader role in marking the nexus between politics and administration and constructing parliament as a work environment as well as an institution (see Bevir 2010). In our paper, we focus on how former MPs evaluatively depict the various staff member groups as a part of the everyday work of the Finnish Parliament. Our study is based on the most recent interview material from the Oral History Archive of the Finnish Parliament, consisting of extensive semi-structured interviews with former MPs. In our analysis, we

combine key word searches with close reading of the selected 41 interviews, made with former MPs who had been in office after the 2011 elections (17 of them also earlier). We also discuss the use of the parliamentary oral history archive as a source for analyzing the parliamentary administration. The paper is a part of the Academy of Finland funded research project *Democratic Government as Procedural Legitimacy (2021–2025)*.

Consultants and the European Commission: knowledge experts or tools to enhance its strategic actorness?

Fabian Landes, Tampere University

The relationship between public sector organisations and private consultancies receives a growing academic and public interest. (c.f. Ylönen & Kuusela, 2019, Eagleton-Pierce 2018, Seabrooke and Sending 2019, Howelett and Migone 2013, Gunter and Mills 2017) The academic interest in the role of consultancies in public sector work is concentrated on analysing national policy systems and has a tendency to focus on Anglo-American countries. (Gunter and Mills 2017, Marciano 2023, Howelett and Migone 2013) While both the European Parliament and the European Court of Auditors have released special reports in 2022 on consultancies working with the European Commission, there is a need for empirical and academic insights into the question on how the role of policy-related consultancy contracted by the European Commission can be understood.

Marciano (2023) has developed a framework for describing the role of consultancies working for the public sector. The framework distinguishes two dimensions based on the nature of their work (content vs process related work) and their closeness to the policy formulation process (core vs. linkage formulation work). The framework categorises the roles of consultants into knowledge brokers, observers of a policy field, legitimisers and validators, and stakeholder consultation channels. The paper presentation will apply Marcianos' framework to the role of consultants providing policy-related advise to the European Commission. Empirically the paper will focus on a selected set of policy files to assess the role that consultancies played in the Commissions' policy formulation process. It will apply the following two methods to collect data on the role of consultancies:

1. Comparisons of external support studies with Commission Staff Working Documents and Commission proposals¹
2. Interviews with Commission staff and professionals working in the consultancy industry

The preliminary findings of the paper suggest that Consultants are not used as experts and knowledge brokers, but as observers, legitimisers and channels for stakeholders' policy

¹ External support studies are studies delivered by external contractors in support of a policy evaluation or impact assessment. Staff Working Documents (SWDs) are the official Commission documents on policy evaluations or Impact Assessments, on which basis the Commission may make proposals/changes of EU regulation

preferences to allow the EU Commission to make strategic choices in different moments of the policy cycle. As a results, consultants can be used as a tool by the Commission, to enhance its strategic actorness vis-à-vis other EU institutions and EU Member States.

Board governance in Finnish and Swedish higher education institutions – How do board members perceive the role of board in university governance?

Marjukka Mikkonen, Tampere University; *Luiz Alonso de Andrade*, Tampere University; *Stefan Lundborg*, The Royal Institute of Technology in Sweden; *Lars Geschwind*, The Royal Institute of Technology in Sweden; *Elias Pekkola*, Tampere University

The purpose of this study is to explore and compare the role of university boards in two Nordic countries, namely Sweden and in Finland. More concretely, we aim to increase understanding of the Nordic spectrum of university governance, using Sweden and Finland as instrumental case examples of the Nordic countries, and to explore their similarities and differences from a comparative perspective. The results shall provide a fruitful overview of the board members' perspectives concerning the role of university boards for university governance in the Nordic context, extending the current body of knowledge of Nordic higher education governance (see e.g., Hansen et al. 2019 and the different chapters in Pinheiro et al., 2019).

As Nordic countries these two higher education systems share many similarities, however, the administrative tradition and structures as well as the management culture differ to many extent (Pinheiro et al., 2019). Several recent studies have focused on university boards (e.g., Kretek et al., 2013; de Boer et al., 2010), often linking them with broader NPM-reforms (Veig et al., 2015), the changing environment of academic leadership (Kohtamäki, 2019) and managerialism (Deem & Brehony, 2005). The focus of these studies has been on organizational or institutional level (e.g., Donina and Jaworska 2022) or related to managers' perspective (rectors, Magalhães et al., 2018; middle managers, Kohtamäki, 2019). Meanwhile the board governance and perceptions of board members has been unexplored.

This study contributes to the discussion on the change and reforms of the management practices in higher education. It explores the board members perspectives on the role of the board in university governance. Furthermore, it sheds light on how the boards contribute to decision making and how the board members see decision-making and the role of boards in institutional decision-making.

Empirically, this study draws on a subsample from Finland and Sweden, utilizing survey data collected in a European comparative study on university boards and councils across five European countries (Finland, Hungary, Poland, Portugal, Sweden). The survey targeted the board members of all public universities and universities of applied sciences.

References:

- de Boer, H., Huisman, J., & Meister-Scheytt, C. (2010). Supervision in 'modern' University Governance: Boards under Scrutiny. *Studies in Higher Education* 35(3),317–33.
- Deem, R., & Brehony, K. J. (2005). Management as ideology: The case of 'new managerialism' in higher education. *Oxford review of education*, 31(2), 217–235.
- Donina, D. & Jaworska, M. (2022). Higher Education Governance in Poland: Reform Pathway from the Communist Regime to Law 2.0. *Higher Education Policy*.
- Hansen, H.F, Geschwind, L., Kivistö, J., Pekkola, E., Pinheiro, R., & Pulkkinen, K. (2019). Balancing accountability and trust: university reforms in the Nordic countries. *Higher Education*, 78, 557–573. <https://doi.org/10.1007/s10734-019-0358-2>
- Kohtamäki, Vuokko. (2019). Academic Leadership and University Reform-Guided Management Changes in Finland. *Journal of Higher Education Policy and Management* 41(1),70–85.
- Krettek, P. M., Dragšić, Ž., & Kehm, B. M. (2013). Transformation of University Governance: On the Role of University Board Members. *Higher Education* 65(1),39–58.
- Magalhães, A., Veiga, A., & Amaral, A. (2018). The Changing Role of External Stakeholders: From Imaginary Friends to Effective Actors or Non-Interfering Friends. *Studies in Higher Education* 43(4), 737–753.
- Pinheiro, R., Geschwind, L., Foss Hansen, H., & Pulkkinen, K. (2019). *Reforms, organizational change and performance in higher education: A comparative account from the Nordic countries*. Springer Nature.
- Veiga, A., Magalhães, A., & Amaral, A. (2015). From Collegial Governance to Boardism: Reconfiguring Governance in Higher Education. In J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill, and M. Souto-Otero (Eds.) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, pp. 398–416. Palgrave Macmillan.

Rethinking Public Value: A Longitudinal Assessment of SDG-6 and Governance in Ghana

Nkrumah Kwame Osei, University of Vaasa

This seminal longitudinal study employs hermeneutic methodologies to deconstruct the intricate interplay between public value, governance legitimacy, and accountability in Ghana's endeavour to realize Sustainable Development Goal 6 (Clean Water and Sanitation). The study hinges on three central research questions:

(a) How is the construct of public value manifested in the policy architecture and actionable strategies for achieving SDG 6 in Ghana?

(b) What systemic bottlenecks serve as obstacles to the authentic integration of public value principles in the advancement of SDG 6?

(c) How does the actualization of public value correlate with accountability and legitimacy in governance frameworks and stakeholder involvement for SDG 6 attainments?

Drawing from exhaustive interviews with a diverse array of stakeholders—including government officials, grassroots community leaders, and citizens—the findings expose a “governance-value gap”. This gap delineates the dissonance between public value rhetoric and the realities of governance, exacerbated by political machinations and resource constraints. Notably, the research introduces the concept of “adaptive accountability,” highlighting the evolving nature of responsibility shared across multiple governance layers.

The study uncovers a “community engagement index”, capturing the nuances of citizen participation and its impact on SDG 6 outcomes. This novel metric serves as both a diagnostic tool and a guide for policy reform, signalling the need for a multi-dimensional governance approach that synergistically fuses public value frameworks with actionable SDG strategies.

The implications of this study extend beyond academic discourse, offering critical insights for policy reformation in emerging economies. It calls for an urgent reassessment of how public value is understood, measured, and implemented in the complex tapestry of governance and sustainable development, especially in the Global South.

Unlocking the Potential of Platforms for Urban Governance: A Systematic Literature Review

Kaisu Sahamies, Tampere University

The platform business model has garnered significant research attention over the past few decades. Recently, the focus has expanded to platforms employed by public authorities and city governments, as digital platforms have emerged as a novel organizational solution for harnessing the knowledge and skills of the local communities and finding innovative solutions to complex urban problems. Notable examples include online participation platforms, open government data platforms, and various types of citizen sourcing and innovation platforms.

However, the existing literature on multi-sided digital platforms utilized by the public sector remains scattered, with heavy reliance on single case studies. Therefore, there is a lack of a comprehensive understanding of the diverse functions of these platforms, as well as the governance objectives targeted by utilizing them. To address this gap, this study presents a systematic review of the literature in the fields of public governance and urban studies. By

recognizing the distinct functions and purposes of platforms utilized or offered by city governments, this study aims to illustrate their potential for transforming local governance practices.

Employing a rigorous methodological approach, a systematic literature search across three major academic databases was conducted. The search results underwent a thorough selection process to identify relevant literature. The data extraction phase will serve as the foundation for a framework synthesis, enabling the categorization and analysis of platform functions and governance goals.

In conclusion, this study seeks to equip researchers and practitioners with a more informed approach to leveraging platforms for sustainable and inclusive urban governance. Furthermore, it aims to inspire practitioners by showcasing the diverse ways in which platforms could be utilized to create public value.

Studying the treatment and perception of minorities: A comparative case of Finland and Denmark

Evy Elfira Natasya Saputri, University of Vaasa

This study delves into the pervasive racial discrimination and harassment experienced by people of African heritage within the European Union (EU), spotlighting Finland's concerning rates as exposed by the EU report "Being Black in the EU." Through comprehensive surveys and data analysis, this research scrutinizes the factors contributing to Finland's distressing levels of racial discrimination and harassment, distinct from Denmark, unraveling the cultural, and societal underpinnings.

By analyzing existing policies and legal frameworks in both countries, the study identifies opportunities for policy improvements to bolster legal protections against racial discrimination and hate crimes, fostering consistency and effectiveness throughout the EU. In addition, the research explores successful approaches and best practices from other EU member states that have effectively reduced racial discrimination, providing practical recommendations for their adaptation and implementation in Finland and Denmark. Emphasizing collaboration and knowledge sharing among EU member states, the study advocates for standardized and equitable policing practices to mitigate racial discrimination and profiling, fostering a more inclusive and just society for all, regardless of racial background. Through a qualitative approach, this research endeavors to inform evidence-based policies and initiatives to combat racial discrimination within the European Union effectively.

Keywords: Minorities, Discrimination, Treatment, Perception

Despachantes – Brokers for the Broken Social Security System

Minna Ylikännö, Ministry of Economic Affairs and Employment & *Luiz Alonso de Andrade*, Tampere University

Social security systems often involve complex eligibility rules. Even under digital simplification, applying for welfare benefits and services, essential for the most vulnerable families, can be extremely burdensome (Heggertveit et al., 2022). There emerges a demand for external assistance, covered by extended family members, third-sector volunteers, or, as in the Brazilian case, by despachantes – street-level brokers who offer forprofit help in application processes (Bonelli, 2017; Madsen & Kræmmergaard, 2016).

The Brazilian National Social Security Agency (INSS) website declares that ‘Social Security services are simple, free, and do not require brokers’ (INSS, 2023). While Brazilian citizens are stated to be equal regarding access to services, too often brokers are deemed necessary. The Social Security complexity opened a gap for a profession to profit from the unequal citizens’ capabilities (Brasil, 2021), a phenomenon so far understudied in the empirical literature.

We, therefore, ask: To what extent are despachantes institutionalised across different Brazilian social security policies? We examine administrative registry data covering applications for INSS benefits between 04.2019 and 03.2020 (n = 4,036,461) through descriptive statistics and regression analysis. Results show despachantes’ presence to be significantly stronger in social assistance than in other benefits, suggesting a heavier burden for the neediest citizens.

Our findings reinforce that, when failing to build intelligible social security systems, the state inadvertently enacts unequal tiers of public service access. Moreover, we discuss whether this is just a national phenomenon, or an unavoidable development of social security systems unable to provide actual, street-level equality.

References:

Bonelli, M. (2017). The documentary dispatchers and the resignification of professionalism as a moral device. *Dilemas*, 10, 112–131.

Brasil. Lei n. 14.282, de 28 de Dezembro de 2021, 14.282, Congresso Nacional (2021). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14282.htm

Heggertveit, I., Lindgren, I., Madsen, C. Ø., & Hofmann, S. (2022). Administrative Burden in Digital Self-service: An Empirical Study About Citizens in Need of Financial Assistance. In R. Krimmer, M. Rohde Johannessen, T. Lampoltshammer, I. Lindgren, P. Parycek, G. Schwabe, & J. Ubacht (Eds.), *Electronic Participation* (pp. 173–187). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-23213-8_11

INSS, I. N. do S. S. (2023, October 2). Saiba como verificar o andamento de pedidos ao INSS. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/saibacomo-verificar-o-andamento-de-pedidos-ao-inss> 2(2)

Madsen, C., & Kræmmergaard, P. (2016). Warm Experts in the age of Mandatory e-Government: Interaction Among Danish Single Parents Regarding Online Application for Public Benefits. 14(1)

Työryhmä 11: Suomen julkisen hallinnon niukkuuden anatomia – raskas sääntely ja byrokratia

Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintasääntelyn uudistukset epäonnistuvat – missä ja mikä on ongelma?

Evgeniya Kurvinen, Itä-Suomen yliopisto

Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt alkuvuodesta 2021 hankeohjelman sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintalainsäädännön uudistamiseksi. Tavoitteena oli muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä yhtenäinen laki, joka sisältäisi tietosuojaa, asiakirjojen käsittelyä, valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluita sekä tiedonhallinnan ohjausta koskevat säännökset. Tavoitteena oli luoda selkeä ja yhdenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan säädöspohja, joka muodostaisi kattavan kokonaisuuden ja vastaisi perustuslain (731/1999) sekä Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen (2016/679) vaatimuksia sekä tukisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja palveluiden kehittämistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota.

Kokonaisuudistus on johtanut uuden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) säätämiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (784/2021) annetun lain, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015), potilasasiakirjoista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (94/2022) ja eräissä muissa laeissa olleiden asiakastietojen käsittelyä koskevien säännösten kumoamiseen sekä useiden lakimuutosten tekemiseen. Uudistukset tuskin päättyvät tähän, sillä pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteena on niin ikään uudistaa sote-tiedonhallintasääntelyä. Tavoitteena on kehittää henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä, jotta sosiaali- ja terveyspalveluista kerätyt tiedot ovat sujuvammin käytettävissä eri toimijoiden välillä niin hyvinvointialueilla, Uudenmaan erillisratkaisun sisällä, yhteistyöalueilla kuin valtakunnallisesti, sekä sujuvoita tiedonkulkua palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien toimivuuden edistämiseksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon välillä sekä kuntien ja viranomaisten tarpeisiin.

Vanha asiakastietolaki ei ehtinyt olla voimassa kuin vajat kolme vuotta ja myös ensi vuoden alussa voimaan tulevassa uudessakin asiakastietolaissa nähdään jo liuta uudistustarpeita. Perustellusti voidaan kysyä, mitkä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintasääntelyn ongelmat ja miksi ongelmien korjaaminen on niin vaikeaa. Tavoitteena on herättää keskustelua siitä, miksi sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintalainsäädännön uudistukset eivät johtaneet ongelmien ratkaisemiseen. Ovatko sote-tiedonhallintalainsäädännön ongelmat todellisia ja jos, niin mitä ne ovat? Ovatko keinot väitettyjen ongelmien ratkaisemiseksi oikeita? Vai onko kyse kenties sote-tiedonhallintakokonaisuuden laajuudesta ja monimutkaisuudesta ja siihen liittyvästä heikosta lainvalmistelusta?

Rikosoikeudellisen virkavastuun kehittämistarpeista

Matti Muukkonen, Itä-Suomen yliopisto

Esityksessä tarkastellaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaa sääntelyä sekä sitä koskevaa oikeuskäytäntöä. Tarkastelun keskiössä on erityisesti nykyinen blankorangaistussääntelytekniikka ja siihen liittyvät ongelmat virkavelvollisuuksien lähteiden ilmaisun näkökulmasta. Alustuksessa esitetään alustavia ajatuksia siitä, millaisia ongelmia nykytilaan liittyy ja miten sääntelyä tulisi kehittää julkisen hallinnon oikeuden näkökulmasta.

Kunnanjohtajan johtajasopimus - optimoitua resurssien käyttöä vai näennäistä sopimista?

Saanareetta Virikko, Itä-Suomen yliopisto

Kuntajohtamista käsittelevien tutkimusten perusteella johtajasopimukset mielletään kunnissa ennemmin käytännön työvälineiksi kuin oikeudellisesti sitovaksi sopimukseksi. Kuntalain (410/2015) 42 §:n 1 momentissa (21.5.2021/419) kuitenkin säädetään, että "[k]unnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä." Johtajasopimusta sääntelevän lainkohdan sisältämä oikeusnormi siten velvoittaa, että jokaisella mannersuomalaisella kunnanjohtajalla on johtajasopimus (muodollinen sopimisvelvoite), jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä (sisällöllinen sopimisvelvoite).

Tässä artikkelissa tarkastellaan johtajasopimusta lainopillisesti. Tutkimuskysymyksenä on, mistä johtajasopimuksessa voimassa olevan oikeuden mukaan sovitaan kunnan johtamisen osalta? Tutkimuskysymys jakautuu seuraaviin alakysymyksiin: 1) mikä sopimus johtajasopimus voimassa olevan oikeuden mukaan on? 2) mitä kunnan johtamisedellytyksistä on sovittava, ja mistä ei saa sopia? sekä 3) mitä kunnan johtamisen työnjaosta voidaan sopia? Tutkimuksen tarkoituksena on jäsentää johtajasopimusta lakisääteisenä sopimusoikeudellisenä instrumenttina. Tutkimusaineistona käytetään mannersuomalaisen kunnanjohtajan johtajasopimukseen sovellettavaa lainsäädäntöä, virallislähteitä, oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta.

Kuntalain 42 §:n täsmentäminen edellyttää johtajasopimuksen sopimusoikeudellisen luonteen täsmentämistä. Sopimuksen luonne on asiassa olennainen, koska se osoittaa, mitä lainsäädäntöösopimukseen sovelletaan, mistä sopimuksessa voidaan sopia, ja mitä oikeusvaikutuksia sovitulla on. Sopimuksen luonteella on merkitystä myös siksi, että se osoittaa paikan (tuomioistuimen), missä sopimusta koskevat riidat tulisi ratkaista. Johtajasopimuksen luonteen täsmentämiseksi on syvennettävä ymmärrystä siihen, miten sopimuksia on oikeustieteessä eri aikakausina luokiteltu. Sen seurauksena tutkimus on metodologisesti luonnehdittavissa käytännöllisen lainopin ja teoreettisen lainopin yhdistelmäksi.

Tutkimuksen pääpaino on voimassa olevan oikeuden systematisoinnissa, joilta osin tutkimuksen tavoitteena on tuottaa lainsoveltajille tietoa kuntalain 42 §:n sisällöstä tulkinnan ja systematisoinnin avulla. Tutkimuksen teoreettista ulottuvuutta ilmentää olemassa olevien sopimusteorioiden testaaminen johtajasopimukseen, ja niiden mahdollinen edelleen kehittäminen. Tältä osin tutkimuksen tavoitteena on ottaa osaa sopimusoikeudelliseen keskusteluun nimenomaan kuntaoikeuden näkökulmasta.

Pelastustoimen tiedonhallinnan sääntely - esimerkki raskaan sääntelyn ongelmista

Helinä Tiura-Virta, Itä-Suomen yliopisto

Käynnissä olevan palontutkinnan tietovarantohankkeen^{[11](#)} yhteydessä tutkin pelastustoimen tiedonhallinnan sääntelyä. Tavoitteena on mm. antaa suosituksia sääntelyn kehittämiseksi. Tässä alustuksessa keskityn tarkastelemaan pelastustoimen rekisterinpitoa koskevan sääntelyn ongelmia, erityisesti hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa (692/2010, hätäkeskuslaki) tarkoitettua rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelyä koskevia ongelmia. Työryhmän teeman mukaisesti kysymys on raskaasta, vaikeasti tulkittavasta sekä systematiikaltaan monimutkaisesta ja päällekkäisestä sääntelystä, joka on ristiriitaista yleislainsäätelyn kanssa. Yleislainsäätelyllä viitataan tässä yleiseen tietosuojasetukseen, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019, tiedonhallintalaki) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki).

Pelastuslain (379/2011) 91 §:ssä säädetään toimenpiderekisteristä, jota saadaan pitää pelastustoimen seurantaan ja kehittämistä varten. Rekisterinpitäjäksi on säädetty pelastustoimen järjestämisestä vastaava hyvinvointialueen toimivaltainen viranomainen. Rekisteriin saadaan tallentaa mm. hätäkeskuslaissa tarkoitettuun hätäkeskustietojärjestelmään tallennettavat tiedot, jotka hätäkeskus on luovuttanut pelastustoimelle hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 ja 21 §:n nojalla. Pelastustoimen järjestämisestä vastaava toimivaltainen viranomainen on myös hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjä pelastustoimen tietojen osalta. Hätäkeskuslain 21 §:ssä säädetään kuitenkin, että Hätäkeskuslaitos saa luovuttaa pelastustoimen yksikölle tarpeelliset tiedot, jotka se on saanut 19 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeutensa nojalla mm. hyvinvointialueen pelastustoimen toimenpiderekistereistä.

Monimutkaisessa sääntelyssä hämärtyy tietosuojasetuksesta johtuva rekisterinpitäjän merkitys ja tarkoitus. Sääntely on myös tiedonhallintalain ja julkisuuslain kannalta ongelmallinen, koska hätäkeskustietojärjestelmään tallennetut hyvinvointialuetta koskevat tiedot ovat hyvinvointialueen viranomaisen asiakirjoja. Hätäkeskuslaitokselle on säädetty tehtäviä, jotka muodostavat siitä henkilötietojen käsittelijän mm. pelastustoimen tietojen osalta. Henkilötietojen käsittelijä toimii rekisterinpitäjän lukuun. Pelastustoimen tietojen

osalta rekisterinpitäjiä on parikymmentä, ja jokaisella rekisterinpitäjällä pitäisi tietosuojasetuksen mukaan olla pääasiallinen vastuu omien tietojensa osalta.

Vaikuttaa näin ollen siltä, että lailla säädetään pelastustoimelle oikeus tallentaa toimenpiderekisteriin sellaisia tietoja, jotka se alun perin rekisterinpitäjänä on luovuttanut Häätäkeskuslaitokselle. Häätäkeskuslaitokselle puolestaan säädetään oikeus luovuttaa näitä samaisia tietoja tietojen rekisterinpitäjälle. Samojen tietojen luovuttamis- ja tiedonsaantioikeussäännökset muodostavat moninkertaisen sääntelyn. Luovutussääntely on kaiken kaikkiaan lähtökohtaisesti tarpeetonta, kun kyseisiä tietoja koskeva tiedonsaantioikeus on säädetty.

Digikuplasta säästöjä?

Tomi Voutilainen, Itä-Suomen yliopisto

Julkisen hallinnon tehostamista on pyritty tekemään yli 20 vuoden ajan hallitusohjelmasta toiseen hallinnon toimintaa digitalisoimalla. Kuitenkin tietojärjestelmien ja digitaalisten palvelujen kehittämisessä on ilmennyt ongelmia, jotka ovat tarkoittaneet palvelun ja asiankäsittelyn hidastumista. Osa tietojärjestelmien kehittämishankkeista ovat olleet pitkäkestoisia ja osoittautuneet kalliiksi. Yleisesti ottaen eduskunnassa on oltu huolissaan IT-menojen kasvusta. Digitalisaatio on tuonut mukanaan myös uutta sääntelyä, joka on johtanut hallinnon sääntelyn hajautumiseen useisiin samaan aikaan sovellettavaksi tuleviin säädöksiin. Esityksessä käsitellään julkisen hallinnon digitalisaatitavoitteita ja niiden saavuttamisessa ilmenneitä haasteita. Esitys keskittyy valtionhallinnon digitalisaation kehittämistä ohjaavan sääntelyn aukkoisuuden tunnistamiseen sekä juurisyiden etsimiseen sille, miksi digitalisaatiolle asetetut säästö- ja tehostamistavoitteet jäivät niin usein saavuttamatta.

Työryhmä 12: Systeemiajattelun soveltaminen hallinnon tutkimuksessa

Sosiaaliset innovaatiot lastensuojelun systeemisen muutoksen vauhdittajina

Tuula Jäppinen & Marika Tammeaid

Artikkeli-ideamme tarkastelee sosiaalisia innovaatioita keinona edistää lastensuojelun systeemistä muutosta Suomessa. Hallinnon tutkimuksen näkökulmasta kyse on moniportaisesta haasteesta, jonka ytimessä on viranomaisen huolehtimisvelvollisuus lasten ja nuorten mahdollisuudesta kasvaa turvassa. Perinteisen oikeus-, velvollisuus- ja rakennelähtöisen hallinnollisen ajattelun rinnalle on viime vuosina tullut kaksi merkittävää muutostekijää: systeemisen lastensuojelun toimintatapojen levittäminen sekä sosiaaliset innovaatiot, joiden syntymiseen panostetaan vahvasti mm. EU:n rakennerahastovarilla. Muutosten taustalla on toive löytää uusia ratkaisuja lastensuojelun haasteisiin, parantaa lasten ja nuorten tukea, palveluja ja niiden vaikuttavuutta.

Murrey, Caulier-Grice & Mulgan (2010) kuvaavat sosiaalisten innovaatioiden pohjalta syntyvää systeemistä muutosta seuraavasti: ”Systeeminen muutos sisältää usean eri kokonaisuuden vuorovaikutusta. Systeemisen tason muutos tarkoittaa toimintapolitiikan ja organisatoristen rakenteiden muutosta, joka koostuu useista pienistä innovaatioista. Systeeminen muutos sisältää yleensä julkisen ja yksityisen sektorin muutoksia pidemmällä aikavälillä”.

Myös Geels & Schotin innovaatiomalli (2007) kuvaa systeemistä muutosta useamman eri tekijän samanaikaisena yhteisvaikutuksena. Heidän mukaansa vanhan innovaatiojärjestelmän murtuminen vaatii muutospaineita sekä yleisessä toimintaympäristössä että rykelmää samanaikaisia innovatiivisia toimenpiteitä, joilla tähdätään uuteen toimintakulttuuriin. Kotimaisessa 2000-luvun alun innovaatiokirjallisuudessa Tura ja Harmaakorpi (2008) nimeävät näiksi muutospaineiksi siirtymisen tiedepolitiikasta innovaatiopolitiikkaan, avoimen innovaatiotoiminnan sekä markkina-, kysyntä- ja asiakaslähtöiset innovaatiot. Lemola (2020) kuvaa transformatiivista innovaatiopolitiikkaa, jossa sosiaalinen kestävyys on yksi kestävä kehityksen kolmesta pilarista, ja poikkihallinnollisen yhteistyön edistäminen tärkeää.

Artikkelissa kuvataan lastensuojelun sosiaalisten innovaatioiden haastetta suhteessa 1) edellä mainittuihin innovaatioteorioihin, 2) julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden tähän mennessä aikaansaamia sosiaalisten innovaatioiden ryppäitä ja 3) pohditaan tavoitellun muutoksen aikaan saamisen edellytyksiä suomalaisessa hallinnossa erityisesti mindset-siirtymien kautta (millaiset uskomukset ja katsantokannat hallinnosta ja lastensuojelusta murtuvat), kun tekemisen paradigman muuttuu vahvasti sosiaalisissa innovaatioissa osalta.

Narratiivinen tulkinta terveystieteiden vaikutuksista liikuntapolitiikan systeemiseen kokonaisuuteen

Sari Lappalainen ja Kati Lehtonen

Suomalaisten liikkumattomuus on noussut yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Liikunta on vahvasti esillä nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa: Vahva ja välittävä Suomi (2023). Hallitusohjelmassa on tunnistettu laajasti liikunnan merkitys väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä. Huoli suomalaisten liikkumattomuudesta ei ole uusi asia. Kansalaisten liikkumisen eroja ja liikkumattomuutta on tutkittu eri näkökulmista (esim. Lehto ym. 2013; Bauman ym. 2012; Saarela ym. 2015). Liikunnan terveyshyödyt nousevat usein esille ja terveyttä edistävä terveystieteiden liikunta onkin saanut tukevan aseman liikuntapolitiikassa (Ståhl 2003). Kaikesta huolimatta suomalaisten liikkuminen ei ole vielä riittävällä tasolla (OKM 2022, 115).

Liikuntapolitiikan ymmärrys ja tutkimus edellyttävätkin uusia näkökulmia ja tulkintoja. Tässä tutkimuksessa suomalaista liikuntapolitiikkaa lähestytään systeemiteoreettisesta näkökulmasta. Liikuntapolitiikkaa toteutetaan poikkihallinnollisena yhteistyönä ja politiikan kenttä on monitoimijainen ja monitasoinen. Sitä voi luonnehtia myös kompleksiseksi. Liikuntapolitiikkaan sisältyy julkisia arvoja, joita pyritään tuottamaan yhteistyössä toimijoiden kanssa. Jotkut arvot voivat olla myös ristiriitaisia keskenään. Kompleksinen systeemiteoria auttaa hahmottamaan toimijoiden välisiä vuorovaikutusprosesseja sekä keskinäisriippuvuuksia. Samalla se tarjoaa liikuntapolitiikasta holistisen näkökulman. (vrt. esim. Mitleton-Kelly 2003)

Tutkimuksen tavoitteena on tunnistaa liikuntapolitiikan systeemin sisäisiä valta-asetelmia ja niiden vaikutuksia liikuntapolitiikan julkisten arvojen toteutumiseen. Tutkimuksellinen intressi kohdistuu terveystieteiden vaikutukseen liikuntapolitiikan systeemissä. Tutkimuksen aineisto koostuu sosiaali- ja terveysministeriön toimintapoliittisista dokumenteista sekä terveystieteiden kohdistuvista sosiaali- ja terveysministeriön hankkeista aikavälillä 1990–2022. Analyysi menetelmänä tutkimuksessa hyödynnetään narratiivista politiikkakehystä (*Narrative Policy Framework*) (esim. Shanahan ym. 2017) sekä strategisen kehystämisen mallia. Tuloksia peilataan yleisiin suomalaisiin liikuntapolitiikan toimintapoliittisiin dokumentteihin ja tavoitteena on tunnistaa terveystieteiden vaikutukset liikuntapolitiikan sisällön muotoutumiselle viimeisten 30 vuoden ajalta.

Esityksessä painotetaan tutkimuksen taustateoriaa ja menetelmällisiä ratkaisuja sekä esitetään alustavia havaintoja tutkimustuloksista.

Lähteet:

Bauman A., Reis R., Sallis J., Wells J., Loos R., & Martin B. W. 2012. Correlates of physical activity: why are some people physically active and others not? *Lancet*, 380, 9838, 258–271. <http://dx.doi.org/10.1016/>

Lehto E., Konttinen H., Jousilahti P. & Haukkala A. 2013. The role of psychosocial factors in socioeconomic differences in physical activity: A population-based study. *Scandinavian Journal of Public Health*, 2013; 41: 553–559 DOI: 10.1177/1403494813481642

Mitleton-Kelly, E. (2003). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations*.

Saarela H., Mäki-Opas T., Silventoinen K. & Borodulin K. 2015. Sosiodemografiset erot suomalaisten hyötyliikunnassa. *Liikunta & Tiede* 52 (1), 55–63

Shanahan E., Jones M., McBeth M. & Radaelli C. 2017. *The Narrative Policy Framework* Teoksessa: Weible C.M. & Sabatier, P. A. (toim.) *Theories of the Policy Process*. Routledge.

Ståhl T. 2003. Liikunnan toimintapolitiikan arviointia terveyden edistämisen kontekstissa. Sosiaalisen tuen, fyysisen ympäristön ja poliittisen ympäristön yhteys liikunta-aktiivisuuteen. *Studies in Sport, Physical Education and Health* 91. Jyväskylän yliopisto.

Vahva ja välittävä Suomi 2023. Hallitusohjelma. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Keski-Suomen hyvinvointialue hajautetun kognition näkökulmasta

Juhani Merilehto, Vaasan yliopisto

Keski-Suomen hyvinvointialueen toiminta alkoi sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnollisen uudistuksen tuloksena tammikuussa 2023. Muutos kuntapohjaisesta järjestelmästä yhtenäiseen hyvinvointialueeseen toi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle merkittävän ja systeemisen organisaatiomuutoksen, joka on edelleen kirjoitushetkellä 9 kuukautta myöhemmin käynnissä.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kognitiivisesta näkökulmasta Keski-Suomen hyvinvointialuetta ja erityisesti iäkkäiden palveluita, kuten kotihoitoa, kuntouttavaa päivätoimintaa, ja omaishoidon tukea. Kognitiivisella näkökulmalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa siirtymistä ”pään sisäisestä” kognitiosta kohti systeemistä näkökulmaa ja kognitiivisia prosesseja ”maailmassa”. Tähän sopiva teoreettinen pohja löytyykin hajautetun kognition teoriasta. Struktuuria tutkimukseen tuo analyttinen viitekehys DiCoT-CL, jota on aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa käytetty runsaasti sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksissa, joskin pienemmässä tutkimuskontekstissa. Tätä teoreettista viitekehystä käyttäen pyritään tässä tutkimuksessa vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten Keski-Suomen hyvinvointialuetta voidaan kuvata hajautettuna kognitiivisena järjestelmänä?
2. Mitkä elementit tukevat kognitiivisia prosesseja alueen tutkituissa palveluissa ja organisaatiossa?
3. Mitkä tekijät estävät tai jarruttavat kognitiivisia prosesseja näissä palveluissa ja organisaatiossa?

Tämä tutkimus on laadullinen, ja aineiston keräystä toteutetaan kognitiivisen etnografian sekä sitä tukevin semi-strukturoiduin haastatteluin ja dokumenttianalyysin. Tutkimuksessa pyritään saamaan tietoa useilta organisaation tasoilta, aina johdosta asiakasohjaukseen ja asiakasrajapinnassa hoitotyötä tekeviin. Lähtökohtana on tarkastella Keski-Suomen hyvinvointialuetta hajautettuna kognitiivisena järjestelmänä, missä kognitiiviset prosessit hajautuvat sosiaalisen vuorovaikutuksen, esineiden, asioiden, ja rakenteiden sekä ajallisen kehityksen kautta. Tutkimus on käynnissä oleva, ja sen empiirisen osuuden kokonaiskesto tulee olemaan 6 kk.

Tutkimuksen tuloksia on tarkoitus käyttää sellaisenaan organisaation kehittämisen tukena, sekä laajentaa hajautetun kognition tutkimuskentän kirjallisuutta erityisesti laajempien tutkittavien kontekstien osalta. Niukkenevien resurssien aikana systeemisessä tarkastelussa ottaa huomioon myös kognitiivinen ulottuvuus, minkä kautta voi löytyä hyödyllisiä havaintoja koko systeemin kehittämisen kannalta.

Informaatioresilienssi osana systeemistä kriiseistä selviytymistä

Aino Rantamäki, Vaasan yliopisto

Informaatioresilienssin ja kriisinaikaisen päätöksenteon tutkimuksellisen yhdistämisen tarve liittyy olennaisesti yhteiskunnallisen kriisivarautumisen ja erityisesti sen tiedollisen ulottuvuuden vahvistamiseen. Kriisit lisäävät epävarmuutta ja luovat informaatiotyhjiöitä, jotka täyttyvät nopeasti. Informaation lisääntyminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että se olisi väistämättä oikeaa tai käyttökelpoista. Pahimmillaan epävarmuuteen vastauksena syntyy informaatiotulva, jossa oikeaa tietoa on vaikea erottaa ympäröivästä kohinasta. Kriisitilanteissa tapahtuvalta päätöksenteolta edellytetään kykyä navigoida liiallisen ja liian vähäisen tiedon välisessä episteemisessä kuilussa. Informaation ja resilienssin välinen yhteys hallintotieteellisen tutkimuksen kentällä ei ole uusi ilmiö, mutta informaatioresilienssiä ei ole tätä ennen tutkittu hallintotieteellisessä kontekstissa. Informaatioresilienssi voidaan kuitenkin nähdä yhtenä mahdollisena vastauksena kriisitilanteiden tuottamiin päätöksenteon haasteisiin.

Tutkimuksen mukaan informaatioresilienssi on systeeminen ilmiö. Tällä tarkoitetaan sitä, että se muodostuu eri osatekijöiden vuorovaikutuksessa, suotuisten olosuhteiden vallitessa. Informaatioresilienssi voidaan nähdä yhtenä tapana tarkastella pirullisiksi ongelmiksi tulkittavissa kriiseissä tarvittavia kompleksisia hallinnan verkostoja. Informaatioresilienssiin kohdistuva tutkimus tuo erityisesti esille sen, että kriisien tiedolliseen ulottuvuuteen kytkeytyvä kestävyys edellyttää verkostomaista yhteistyötä ja eri järjestelmien välistä vuorovaikutusta, eikä sitä voida vastuuttaa yhdelle yksittäiselle toimijalle.

Tämä tutkimus kontribuoi erityisesti kompleksisuustieteelliseen näkemykseen kriisien hallinnasta sekä informaatioresilienssiä tukevan hallinnan tavoista. Sekä informaatioresilienssi että sitä tukeva hallinta edellyttävät erilaisten ääripäiden, kuten tietämisen ja tietämättömyyden, vanhan kokemuksen ja uuden opitun, sekä kokeneiden toimijoiden ja uusien näkökulmien, välillä tasapainottelua. Kompleksisten kriisien hallinta voidaan nähdä järjestyksen ja kaaoksen välisessä tilassa toimimisena, jossa informaatioresilienssi sitä tukevine toimintatapoineen toimii yhtenä dynaamista tasapainoa ylläpitävänä tekijänä.

Työryhmä 13: Turvallisuustutkimuksen työryhmä

Emergent Governance of Global Health Crises – From Agile to Adaptive Responses

Patrik Nordin, Jari Autioniemi & Harri Jalonen, University of Vaasa

Global health crises, such as pandemics, challenge the capacity of local, national, and international institutions to effectively respond and coordinate efforts. In an increasingly interconnected world, infectious diseases rapidly spread across borders, outpacing the ability of individual countries to contain them and hence, making governance practices based on national sovereignty and jurisdiction ill-equipped to deal with such situations.

Yet, even though pandemics are by definition global, giving the World Health Organization's (WHO) mandate to declare a Public Health Emergency of International Concern (PHEIC), a coordinated international response to health emergencies is at odds with the reality that health policy and provision remain governed at the national level and with a great variation between countries in its content (Greer et al. 2021).

This article contributes to the study of governance by introducing the concept of emergent governance (EG) in a global context. By that, the focus is on governance, which transcends traditional top-down bureaucratic models and embraces a fluid, bottom-up model for governing rapidly changing situations or crises that emphasizes agility (Mergel et al. 2018), adaptability (Janssen & Van der Voort 2020) and resilience (Boin et al. 2010; Stark 2014) in complex systems such as global health governance (GHG). Emergent governance tries to respond to systemic shocks in order to foreground capacities and constraints for transformation in resource governance (Eakin et al. 2023).

By recognizing that governance structures emerge from the interactions of diverse actors, this article contends that emergent governance allows for more innovative and context-specific solutions to be developed. This process of self-organization (van Meerkerk et al. 2012) enables emergent governance to create more resilient and robust systems that can better address the complex challenges of global health crises. Emergent governance allows for quick decision-making and implementation of measures to address the crisis because it does not rely on centralized decision-making processes that can slow down the response, as is the case with participatory, interactive, robust and collaborative governance models. It leverages decentralized resources and expertise, allowing for rapid identification of solutions and sharing of knowledge, hence promoting innovation and experimentation, which are central in dealing with global health crises. By allowing for multiple approaches to be pursued simultaneously, it increases the chances of finding effective solutions.

This article focuses on the challenges faced by conventional global governance systems, which often suffer from inertia, inefficiency, and an inability to adapt to global health crises tangibly because of the abstract level they operate at. This article aims to answer the following research questions: (1) How an emergent governance structure can navigate intricate health crises that transcend political, social, and economic realms? (2) Does the pace of a global health crisis affect the mode of governance used for crisis management? and (3) On what grounds does the agile type of emergent governance suit some types of health crisis, whereas the adaptive type is better suited to others?

Through the lens of emergent governance, this article focuses on GHG during two different pandemic-like global health crises: COVID-19 and antimicrobial resistance (AMR). The article uses those two cases as focal points to analyze the nuances in the application of emergent governance. While the response to COVID-19 as a global health crisis epitomizes the need for unparalleled agility, addressing the creeping antimicrobial resistance calls for building capabilities for structural adaptation. With the scope on GHG framework this article has been delimited to focus only on health governance, hence, leaving out societal and syndemic perspectives of these pandemics.

Sisäasiainhallinnon ennakoiva ekosysteemi kokonaisturvallisuuteen (SEEK)

Arto Tissari, Maanpuolustuskorkeakoulu, CMC Finland

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on tehnyt kokonaisturvallisuuden toimintaympäristöstämme epävarmemman ja vaikeammin ennustettavamman. Yllättävät ja monimutkaistuvat kriisit kompleksisine ja viheliäisine ongelmineen ovat korostaneet tarvetta monitasoiselle tilannetietoisuudelle ja ennakkoinnille, sekä eri valtionhallinnon tasojen integroinnille. Perinteinen ohjauksen malli toimii toiminnan ylläpitäjänä, mutta ei yksinään vahvasta yhteistoimintaa, tai edistä kumppanuutta. Myös operatiivinen taso tulee huomioida strategisen tason ohella. Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksen mukaisesti kansallinen turvallisuus edellyttää entistä systemaattisempaa tarkastelua (VN 2022). SM:n hallinnonalan yhteinen tavoite on ennakoida sekä luoda ajantasainen tilannekuva toimintaympäristöstä, jotta toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin voitaisiin vastata oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisesti (SM 2023).

SEEK on SM:n tutkimus- kehitys ja innovointi (tki) tutkimushanke (02/2023–02/2024), jossa tarkastellaan analyttisten kiikareiden kautta sisäasiainhallinnon monitasoista kokonaisturvallisuuden operatiivista tilannetietoisuus- ja ennakointijärjestelmää yhdessä siviilikriisinhallintaan ja kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvien yksiköiden ja niiden alaisten virastojen kanssa. Sisäasiainhallinnossa tilannetietoisuuden ja ennakkoinnin rajapintoja sekä strategisella että operatiivisella tasolla ei ole määritelty ja tutkimuksen on tarkoitus

edesauttaa tässä. SEEK lähestyy SM:n tilannetietoisuutta ja ennakointia operatiiviselta tasolta. Tässä yhteydessä keskeisin tarkasteltava toimielin SM:ssä on operatiivinen yhteistyöryhmä (OPYTR), jonka tehtävänä on sovittaa yhteen sisäisen turvallisuuden operatiivista tilannekuvaa ja hallinnonalan varautumista (SM 2019).

Tutkimus pohjaa kompleksisuus- ja systeemiteoreettisiin tulkintoihin tilannetietoisuudesta ja ennakoivasta hallinnasta, Ukrainan sodan toimiessa ilmiölähtöisenä esimerkkitapauksena ja katalyyttinä turvallisuustoimintaympäristön kompleksisuuden ja tulevaisuuden epävarmuuden yhteen kietoutuneisuudesta. Tutkimuksen yhteiskehittämisen ydinryhmän ja empiirisen tarkastelun kohteen muodostavat SM:n kansallisen turvallisuuden yksikkö (KTY), kansainvälisten asioiden yksikkö (KVY), Pelastusosasto (PEO), Kriisinhallintakeskus (CMC) ja pelastusopiston siviilivalmiusyksikkö (PeO SIVA). Tutkimus perustuu vuonna 2023 kerättävään aineistoon, soveltaen turvallisuuskahvila- ja skenaariomenetelmää. Tutkimuksessa pyritään vastaamaan kysymykseen: ”Kuinka kokonaisturvallisuuteen liittyvä operatiivinen hajautettu tilannetietoisuus ja ennakointi on toteutettu sisäasianhallinnossa ja miten toimintaa voitaisiin kehittää adaptiiviseksi – osallistavan, sekä puntaroivan päätöksenteon periaatteita soveltaen?” Erityisesti kansainvälisiin operaatioihin lähetettyjen (sekondeerattujen) asiantuntijoiden toimijuuden ja toimintaympäristöä koskevan kontekstuaalisen tiedon pyritään osoittamaan mahdollistavan adaptiivisen tilan luomisen ja uuden kokonaisturvallisuutta koskevan tiedon tuottamisen.

Sisäasiainhallinnon kokonaisturvallisuuden operatiivinen tilannetietoisuus- ja ennakointijärjestelmä on tällä hetkellä löysästi itseorganisoitunut verkosto, josta puuttuu kompleksisia ja ekosysteemimäisiä piirteitä. Tutkimuksen lähtökohtana on, että kokonaisturvallisuuden tilannetietoisuudelle sisäasiainhallinnossa voisi olla hyötyä hajautetun tilannetietoisuuden (Distributed Situational Awareness DSA) mallista, jolla tarkoitetaan hajautettua yhteensopivien tilannetietoisuuksien muodostamaa kokonaisuutta systeemissä. Jokaisella toimijalla tulisi olla vertailukelpoinen tilannetietoisuus, mutta ei välttämättä sama tai jaettu. (Salmon & Plant 2022) Vastaavasti kokonaisturvallisuuden ennakointitoiminnassa voisi olla etua yhteensopivan hajautetun ennakkoinnin mallin (Distributed Model of Foresight, DMF) soveltamisesta, jossa useat organisaatiot tekevät ennakointia omien tarpeidensa mukaan mutta jossain määrin myös koordinoitusti muodostamassaan systeemissä. (Pouru-Mikkola et al., 2023) Systeeminen lähestymistapa DSA:han ja DMF:ään ovat vasta nousevia tutkimusaloja. Ne voivat auttaa paikantamaan tilannetietoisuus- ja ennakointitoimintaa laajemmissa järjestelmissä ja edistää systeemi-tason käyttäytymisen ymmärtämisessä sisäasiainhallinnossa.

Kompleksisuudesta on kirjoitettu pitkään ja kompleksisuusteorioita on käytetty paljon myös turvallisuustoimijoihin liittyvässä tutkimuksessa. Niissä on kuitenkin painottunut teoreettinen ja käsitteellinen ote, empiirinen tutkimus jäädessä vähäiseksi niin Suomessa kuin ulkomailla. Tämän aukon korjaamiseksi SEEK:ssä tarkastellaan empiirisesti sisäasiainhallinnon systeemiä ennakointivalmiuksia. Analysoitaessa DSA:ta ja DMF:ää erityyppisissä organisaatioissa ja niiden muodostamassa systeemissä, tarvitaan geneerinen malli, jotta ei

hukuttaisi SM:n yksikköjen ja niiden alaisten virastojen monimutkaisiin organisaatio- ja politiikkakonteksteihin. Tämän johdosta hankkeessa käytetään holistista-mallia, jolla pyritään keskinäisriippuvuuksien parempaan ymmärtämiseen. Kompleksisuuden linssin kytkeminen analyttisiin kiikareihin havainnollistaa tilanne- ennakoitotoiminnan systeemisyyttä, sen muutosta tai sen puutetta. Pääpaino on vuorovaikutuksen tarkastelussa; millä tavoin vuorovaikutus toteutetaan, miten toimijoita kutsutaan mukaan (jos kutsutaan) ja miten informaatiota hyödynnetään (jos hyödynnetään). Tarkastelun kohteena on etenkin, että olisiko ekosysteemiydestä hyötyä kokonaisturvallisuuden ennakoinnissa ja onko määriteltävissä yhteistä tavoitetta ("liimaa"), mikä pitäisi sen kanssa?

Lähteet:

Pouru-Mikkola, L., Minkkinen, M., Malho M., Neuvonen, A. (2023). Exploring knowledge creation, capabilities, and relations in a distributed policy foresight system: Case Finland. *Technological Forecasting & Social Change* 186. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.122190>

Salmon, P. M & Plant, K. L. (2022) Distributed situation awareness: From awareness in individuals and teams to the awareness of technologies, sociotechnical systems, and societies. *Applied Ergonomics* 98. <https://doi.org/10.1016/j.apergo.2021.103599>

SM (2023) Kansallinen riskiarvio. Sisäministeriön julkaisuja 2023:4. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-602-7>

SM (2019) Sisäministeriön asetus sisäministeriön työjärjestyksestä annetun asetuksen muuttamisesta.

Sisäministeriön asetus sisäministeriön... 757/2019 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX ® <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190757>

VN (2022) Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:58. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-780-5>

Hudsonin tikkaila: Oppilaitoksen turvallisuusjohtamisen laadun varmistaminen

Brita Somerkoski & Eila Lindfors, Turun yliopisto

Turvallisuuskulttuurin kehittäminen kouluissa ei ole vapaaehtoista, vaan turvallisuuden edistäminen on määritelty organisaation johdon tehtäväksi ja vastuuksi työturvallisuuden, opetustoimen ja pelastustoiminnan sääntelyssä.

Normiohjaus määrittelee turvallisuustoiminnan tavoitteet, mutta ei juurikaan sen menetelmiä. Lisäksi normiohjaus kuvaa turvallisuuden edistämisen vähimmäistason. Kouluihin ei ole aiemmin kehitetty sopivaa menetelmää, joilla koulut voisivat itse arvioida omaa turvallisuuskulttuuriaan kokonaisvaltaisesti ja laajasti. Hudsonin (2007) teollisuusympäristöön kehittämässä tikasmallissa erotellaan turvallisuuskulttuurin tasoja siten, että sekä rakenteelliset että ihmisen käyttäytymiseen liittyvät asiat on otettu huomioon. Tutkimuskirjallisuuden perusteella jaoimme oppilaitosten turvallisuuskulttuurin neljään päätasoon: turvallisuuden johtaminen, vaarojen ennakointi, sosiaalinen turvallisuusympäristö ja kompetenssin varmistaminen. Sovelsimme Hudsonin (2007, 2016) tikasmallia oppilaitosympäristöön ja kuvasimme turvallisuuskulttuurin viidellä laatutasolla: haavoittuva, reaktiivinen, normatiivinen, proaktiivinen ja resilientti. Haavoittuva taso kuvaa turvallisuuskulttuuria tilana, jossa poikkeamia käsitellään sattumanvaraisesti tai intuitiivisesti. Reaktiivisella tasolla riskitilanteisiin puututaan poikkeamien jälkeen. Normatiivinen taso perustuu lainsäädännön ja opetussuunnitelmien tulkintaan. Proaktiivisella tasolla oppilaitokseen on luotu järjestelmiä, joissa riskeihin voidaan puuttua systemaattisesti ja ennakoiden. Resilientillä tasolla turvallisuus otetaan huomioon kaikessa toiminnassa laajasti.

Osana ONNI on turvallinen koulu -hanketta tutkimme koulujen turvallisuuskulttuuria toteuttamalla 15 koulun fokusryhmähaastattelut. Analysoimme koulun turvallisuustiimien puheen merkityksikköjä ja tarkastelimme, miten turvallisuuden johtamiseen liittyvä turvallisuuspuhe sijoittuu tikasmallin tasoille. Turvallisuusjohtamisen laatutekijöitä tarkastellaan tässä tutkimuksessa viestinnän, resursoinnin, dokumenttien ja vastuunjaon näkökulmasta.

Alustavien tulosten perusteella näyttää siltä, että kokonaisvaltainen lähestymistapa turvallisuuden kehittämiseen näyttäisi puuttuvan useissa kouluissa. Aineistoanalyysi antaa viitteitä siitä, että kouluissa, joissa käsitellään turvallisuuspoikkeamia aktiivisesti, turvallisuuskulttuuri on muutenkin kehittynyttä. Normatiivinen ohjeistus näyttää olevan jokseenkin riittämätön takaamaan turvallista koulupäivää. Tämä voi aiheuttaa tilanteen, jossa koulut noudattavat opetussuunnitelman, järjestyksen tai lainsäädännön turvallisuusnäkökohtia, mutta lähestymistapa on edelleen enemmän reaktiivinen kuin ennakoiva.

What makes us feel safe in the cities?

Ilona Suojanen, Sisäministeriö

Discussions on safety are often characterized by a negative view—the absence of unsafety—and rarely include positive sensations. As a majority of people now tend to live in cities and the times are somewhat challenging, innovative ways to both improve the wellbeing and tackle the insecurities and fears of the citizens are needed. This paper suggests focusing on aspects adding to the sense of safety, i.e. to increase positive safety.

Three complimenting approaches to people's safety are presented: the absence of negative aspects, the presence of positive aspects and not having to think about safety. Framework capturing aspects leading to safety as positive experience in public spaces contains three themes: place, perceived social presence and perceived information. Safety perceptions are always a combination of multiple dimensions and aspects.

This paper aims to enrich discussions about alternative approaches to safety, offers conceptual insights into the nature of safety as a positive experience and uncovers the broad spectrum of safety understandings as defined by citizens. 30 citizens from various age groups and different parts of the city of Rotterdam took part in this study. They were requested to take photos when feeling safe in public spaces. Afterwards they talked through their photos.

Vakaa yhteiskunta rakentuu turvassa olevista yksilöistä ja yhteisöistä

Johanna Linner Matikka, Turun yliopisto

Inhimillinen turvallisuus on Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma UNDP:n kehittämä, vuonna 1994 julkaisema käsite, jolla pyritään laajentamaan turvallisuusajattelu yksilön ja lähiyhteisöjen tasolle. Turvallisuudesta on perinteisesti puhuttu esimerkiksi ulkopoliittisen turvallisuuden, konflikteihin tai erilaisiin pandemioihin ja katastrofeihin varautumisen näkökulmasta. Inhimillinen turvallisuusajattelu tunnistaa ulkoisten uhkien rinnalla yksilöiden ja yhteisöjen arjessa koetun turvallisuuden merkityksen vakaan yhteiskunnan perustana.

Inhimillinen turvallisuus on myös osa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ:n inhimillistä ulottuvuutta, joka kattaa demokratian ja oikeusvaltiokehityksen edistämisen, sekä ihmis- ja perusoikeuksien turvaamisen.

Inhimillisen turvallisuuden edistäminen kytkeytyy monialaiseen ja poikkitieteelliseen kehitystyöhön, jolla pyritään tukemaan YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden eli Agenda 2030:n, toteutumista. Tärkeitä teemoja ovat mm. sukupuolten tasa-arvo, sananvapaus, demokratian toteutuminen ja kansalaisyhteiskunnan rooli.

Kokemus turvasta on yksilöllinen vaikkakin se kytkeytyy ympäröiviin ulkoisiin tekijöihin, kuten siihen, kuinka turvassa arjen lähiyhteisö on tai miten vakaa yhteiskunta yksilöä ympäröi. Sisäiseen turvan kokemukseen vaikuttavat mm. persoonallisuuspiirteet, yksilöllinen elämänhistoria ja käytössä olevat materiaaliset ja sosiaaliset resurssit.

Suojaavat tekijät tasoittavat haitallisten elämäkokemusten ja olosuhdetekijöiden vaikutuksia mutta näidenkin osalta, yksilölliset vaihtelut tulee huomioida. Osalla väestöstä on runsaasti suojaavia, ns. resilienssitekijöitä tukenaan, osa joutuu selviytymään vähemmällä, jolloin yhteiskunnan tarjoaman tuen merkitys korostuu.

Yhteiskuntaa ja palveluita tulee kehittää sosiaalisesti kestävästi siten, että turvan kokemusta horjuttavat erot yksilöiden ja yhteisöjen välillä tunnistetaan ja pahoinvointia tuottaviin tekijöihin puututaan systemaattisesti niin korjaavasti, kuin ennaltaehkäisykeinoin.

Esittelen oman väitöskirjatutkimukseni sekä traumainformoidun työotteiden periaatteiden pohjalta turvan kokemusta vahvistavia ja horjuttavia näkökulmia, nojautuen mm. ekologiseen systeemiteoriaan ja sosiaalisesti kestävä kehityksen periaatteisiin.

Toimijakenttä turvallisuuden tuottajana - onko liikenneturvallisuus vähemmän kuin osiensa summa?

Vesa Huotari, Poliisiammattikorkeakoulu

Liikenneturvallisuustyön kenttä muodostaa vaikeasti rajattavissa olevan kokonaisuuden. Se käsittää monia eri tahoja, tasoja, välineistöjä ja tavoitteita, joille pienin yhteinen tekijä mahdollisesti on juuri liikenneturvallisuus ja suurin erottava tekijä kunkin ymmärrys siitä, mitä tuon turvallisuuden eteen tulisi ensisijaisesti tehdä. Yhteistä yleensä on käsitys, ettei kenenkään tulisi kuolla tai vakavasti loukkaantua liikenteessä.

Liikenneturvallisuustyön kentästä on mahdollista luoda erilaisia karttoja, mutta ei välttämättä mitään kaikkia tarkoituksia yhtäläisesti palvelevaa yleistä esitystä. Tämä hankaloittaa liikenneturvallisuuden kokonaisvaltaista suunnitelmallista edistämistä. Kun vastuu hajoaa kentälle, haihtuu tai muuntuu, koska jokainen kentän osapuoli pyrkii palvelemaan ensisijaisesti omaa tarkoitustaan, hyödyntää omia resurssejaan, välineistöään, osaamistaan, organisaatiotaan ja yhteyksiään – tukeutuu tapaansa lukea maailmaa sekä käytössään oleviin välineisiin hyvän tavoitteluna – puuhakkuuden arvo ja merkitys kenttää määrittelevän tehtävän näkökulmasta on omiaan herättämään epäilyksiä. Onko liikenneturvallisuuden edistäminen siis hyvissä käsissä tai missään käsissä ylipäättänsä, kun niin moni taho on tarttunut siihen niin monelta kannalta tai kulmalta?

Turvallisuuden edistäminen moninaisten liikkumismuotojen lisääntyessä edellyttää aiempaa integroituneempaa turvallisuussuunnittelua ja onnistumisen arviointia. Ongelmana ei ehkä

niinkään ole se, että tarjolla olevista kartoista puuttuu osatekijöitä (kattavuus), vaan se, että on vaikea ymmärtää, miten vähäisetkin osatekijät toimivat yhteen tai yhdessä (toimintadynamiikka). Mitä siis voi tarkoittaa liikenneturvallisuuden eri osatekijöiden huomioiminen ja niistä koostuvan kentän dynamiikan tavoittaminen, joita esimerkiksi Hughes peräänkuuluttaa? Erityisesti mitä se voi tarkoittaa, jos ja kun liikenneturvallisuustyön kenttä kehkeytyy perustavalla tavalla avoimena osana laajempaa kokonaisuutta (muut kentät ja niistä koostuvat suhdejärjestelmät) ja jälkimmäisen ehtojen alla. Lisäksi se on myös jatkuvan, osin omaehtoisen, sisältäpäin tapahtuvan rakennus- ja muokkaustyö kohde (turvallisuusstrategiat, politiikat, turvallisuusinnovaatiot, valvonta).

Pohdinkin esityksessäni mahdollisuuksia edistää liikenneturvallisuutta muovaamalla enemmänkin turvallisuustyön kokonaisuutta tai kenttää kuin sen yksittäisiä osatekijöitä.

Yhdessä eteenpäin...? Työryhmäkeskustelu turvallisuustutkimuksen yhteistyön organisointimahdollisuuksista

Oliver Saal, Pelastusopisto & Alisa Puustinen, Sisäministeriö

Turvallisuustutkimus on ilmiölähtöinen tutkimusala, jonka sisältä löytyy suurta variaatiota. Monet eri tieteenalat, menetelmät, teoreettiset perspektiivit ja analyysitasot yhtyvät turvallisuuden tutkimuksessa. Sekä yksittäiset tutkijat että organisaatioverkostot tutkivat turvallisuutta monialaisesti yliopistoissa, sektoritutkimuslaitoksilla ja valtion virastoissa. Mitä tämä moninaisuus, monitahoisuus ja moniperspektiivisyys tarkoittaa turvallisuustutkimuksen tulevaisuudelle? Miten turvallisuustutkimuksen kompleksisuutta voisi johtaa kohti vaikutuksellista ja tehokasta tutkimustoimintaa – vai voiko sitä edes johtaa?

Työryhmäkeskustelussa haluamme kutsua osallistujat pohtimaan turvallisuustutkimuksen tulevaisuuden näkymiä. Aiheita, joihin keskustelu voisi pohjautua, ovat esimerkiksi:

- Tulisiko turvallisuustutkimuksen järjestäytyä jollain tavalla? Miten? Tieteellisenä yhdistyksenä, pyrkimyksenä kohti institutionaalista laitosasemaa, virastajohteisesti, verkostona vai jonain täysin muuna?
- Miten voimme tulevaisuudessa jatkaa tehokasta rajoja ylittävää, tieteellisen ja hallinnollisen toiminnan yhdistävää tutkimusta?
- Mitä Suomen turvallisuustutkimus kaipaa tällä hetkellä, ja voidaanko nähdä tie tähän päämäärään?
- Miltä suomalainen turvallisuustutkimus voisi näyttää vuosikymmenen kuluttua?

Johdattelemme keskusteluun alustuspuheenvuorolla, jossa esittelemme tieteen ja teknologian tutkimuksen (TTT) institutionalisoitumisen lyhyen historian Suomessa. Tieteen ja teknologian tutkimuksen historiallinen ja nykyinen tilanne peilaa osittain turvallisuustutkimusta. TTT:n kentällä on myös käyty kiivasta keskustelua institutionalisoitumisen puolesta ja vastaan, joten aiheen lyhyen läpikäynnin toivotaan innostavan keskustelijoita pohtimaan turvallisuustutkimuksen organisoitumisen mahdollisuuksia ja haasteita.