

Maanpuolustuskorkeakoulu

Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos

HYVÄ - PAHA HALLINTO

Johtaminen, tilannekuva, tieto ja luottamus
turvallisudessa

Toimittanut Eeva Koltola



Poliisiammattikorkeakoulu



Kadettikunta ry



Suomen
Reservinupseeriliitto ry

Eeva Koltola (Toim.)

HYVÄ - PAHA HALLINTO

Julkaisusarja 2 – Artikkelikokoelmat 7/2012



Maanpuolustuskorkeakoulu

Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos
PL 7, 00861 Helsinki
• www.mpkk.fi

ISBN 978-951-25-2323-8
ISBN 978-951-25-2324-5 (PDF)
ISSN 1798-0402

TNS



Puolustusvoimat

• www.puolustusvoimat.fi

Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos,
Poliisiammattikorkeakoulu, Kadettikunta ry & Suomen Reservinupseeriliitto ry
Julkaisusarja 2 – Artikkelikokoelmat 7/2012

Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos,
Poliisiammattikorkeakoulu, Kadettikunta ry
sekä Suomen Reserviupseeriliitto ry

HYVÄ – PAHA HALLINTO

Johtaminen, tilannekuva, tieto ja luottamus turvallisuudessa
-seminaarin julkaisu

Eeva Koltola (toim.)

Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen Julkaisusarja
2 – Artikkelikokoelmat 7/2012

Maanpuolustuskorkeakoulun uusimmat julkaisut pdf-muodossa www.doria.fi

Kannen kuva: Hannu Aaltonen

Julkaisun kuvat: Puolustusvoimat

Taittaja: Toni Raudaskoski

© Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Poliisiammattikorkeakoulu, Kadettikunta ry, Suomen Reserviupseeriliitto ry sekä kirjoittajat

ISBN 978-951-25-2323-8

ISBN PDF 978-951-25-2324-5

ISSN 1798-0402

Juvenes Print Oy

Tampere 2012

SISÄLLYS

VTM Eeva Kolttola Johdanto	4
Prikaatikenraali Harri Ohra-aho Puolustusvoimien johtamisjärjestelmän kehitys – viestitoiminnasta verkostoavusteisen puolustuksen operatiiviseksi toimijaksi	5
Everstiluutnantti, sotatieteiden tohtori Mika Kalliomaa Johtajuuden haasteet julkishallinnossa	10
Viestintäpäällikkö Juha Aromaa, Greenpeace Greepeace paljastaa, tutkii ja toimii	23
VTM, yksikön johtaja Sakari Nurmela, YTM, majuri (res.) Risto Sinkko Hyvä – paha hallinto: julkisen hallinnon työntekijät ja kansalaiset kohtaavat	27
 Varsinaisen seminaariohjelman lisäksi kirjoitetut tekstit	
Suurlähettiläs Hannu Mäntyvaara Tilannekuva ja tilannetietoisuus	42
Professori Aki-Mauri Huhtinen ja HuK Eelis Turjanmaa Rakenteista toiminnallisuuteen – pohdintoja puolustusvoimauudistuksen ja puolustusuudistuksen aallokoissa	49
Seminaarin järjestäjien esittely	59

Johdanto

Vuosittaisen arvoseminaarin aihetta pohdittaessa keväällä 2011, esiin nousi muutospaineissa kärvistelevien organisaatioiden kautta hallinnon käsite ja sen merkitys. Vuoden 2011 seminaarin teemaksi valittiinkin – hyvässä ja pahassa – hallinto. Hallintoon liittyy suoraan myös organisaation kyky reagoida uusiin, yllättäviin tapahtumiin ja kriisitilanteisiin. Niinpä hallinnon oheen nostettiin käytännön case-esimerkkejä kuvaamaan tilannekuvien laatimisen merkitystä. Näitä ajankohtaisia esimerkkejä tuntui riittävän.

Tämä julkaisu koostuu kuudesta tekstistä, jotka perustuvat joko arvoseminaarissa 14.10.2011 pidettyihin alustuksiin tai liittyvät muuten käsiteltävään aihepiiriin. Harri Ohra-aho tarkastelee kirjoituksessaan Puolustusvoimien johtamisjärjestelmien muutosta. Mika Kalliomaa erittelee monipuolisesti hallinnon käsitettä ja sen erityislaatua julkisella sektorilla. Ympäristöjärjestö Greenpeacen toimintamallit tulevat esitellyksi Juha Aromaan tekstissä, jossa kuvaillaan myös yksityiskohtaisena case esimerkkinä tilannekuvan muodostamista Fukushimaon ydinvoimalaonnettomuuden yhteydessä. Sakari Nurmela ja Risto Sinkko puolestaan raportoivat tuloksia tutkimuksesta, jossa selvitettiin tavallisten kansalaisten ja julkisen hallinnon työntekijöiden kokemaa luottamusta ihmisiin sekä käsityksiä sähköisten julkisten palveluiden yleistymisen vaikutuksista. Hannu Mäntyvaara kuvailee kirjoituksessaan kokemuksiaan tilannekuvatoiminnan kehittämisestä Valtioneuvoston kansliassa. Aki-Mauri Huhtisen ja Eelis Turjanmaan tekstissä pohditaan suomalaisen yhteiskunnan hallinnon tilaa suurten muutosten keskellä ja tässä ohessa myös puolustusvoimien ja –hallinnon kaipaamien uudistusten laatua ja suuntaa.

Helsingissä 7.3.2012

Eeva Koltola

Prikaatikenraali Harri Ohra-aho

PUOLUSTUSVOIMIEN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN KEHITYS

- VIESTITOIMINNASTA VERKOSTOAVUSTEISEN PUOLUSTUKSEN OPERATIIVISEKSI TOIMIJAKSI



Mistä oikeastaan puhumme, kun puhumme turvallisuudesta? Yksilön oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen on vaarassa kadota turvallisuuden valta- ja talouspoliittisen sekä hallinnollisen, teknisen ja kaupallisen käsitteellistämisen taakse. Turvallisuuskin on määrällistetty, objektivoitu, institutionalisoitu ja ulkoistettu. Otsikkoni ”ihmisen turvallisuus” on haaste kadottamisen vaaran torjuntaan, turvallisuuspuheen palauttamiseen juurilleen. Turvallisuus on ihmisen vapautta väkivallasta, julmuudesta ja puutteesta sekä niiden pelosta.

Minulla on kunnia toimia ensimmäisenä alustajana ”Hyvä ja paha hallinto”-seminaarissa, mutta kumpaa edustan – hyvää vai pahaa hallintoa? Tekninen johtamisjärjestelmien kehittäminen ja ihmisten välinen kanssakäyminen halutaan stereotyyppisesti joskus asettaa vastakkain. Lähtökohta kuitenkin on, että johtamisjärjestelmä kehittyy ihmisiä varten eikä päinvastoin. Olen havainnut, että tuskaa koetaan joskus myös johtamisjärjestelmien kehittäjien puolelta toiminnallisten vaatimusten puutteesta - aina ei osata kertoa mitä halutaan.

Sodankäyntiä on viime vuosisataan asti hallinnut fyysinen ulottuvuus, jossa ratkaisevaa on ollut joukon määrä ja aseistus, ja johtaminen on pitänyt toteuttaa melkeinpä näköetäisyydellä. Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana on siirrytty kohti verkostoavusteista puolustusta, niin myös Suomessa. Informaatioteknologian kehittyminen ansiosta verkostoavusteisessa toiminnassa kaikkia operaatioon osallistuvia pystytään johtamaan yhtä aikaa. Emme ole suinkaan vielä perillä, ja tiekin on ollut aika kivikkoinen.

Tässäkään ei ole kysymys teknologisista haasteista vaan inhimillisistä asioista. Yhdessä tekeminen eli kollaboraatio vaatii luottamusta, pelkojen voittamista ja osaamista. Mikäli näitä esteitä ei murreta, jatkamme työtämme silloissa. Vertauksellisesti pelaajat voittavat otteluita, mutta joukkueet voittavat mestaruuksia.

Puolustusvoimissa verkostoavusteista toimintaa alettiin voimaperäisesti kehittää viisi-toista vuotta sitten yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Liikkeelle lähdettiin taktisen tason yhteensopivuudesta. Taaksepäin katsottaessa kehittäminen olisi voinut olla nopeampaa, mutta kaikki organisaatiot vaativat oman aikansa uuden oppimiseen, ja suomalainenhan ei usko ennen kuin näkee. Tämä pätee etenkin monimutkaiseen informaatioulottuvuuden digitaaliseen maailmaan.

Vuonna 1995 hallitus teki päätöksen kaikkien turvallisuusviranomaisten mobiilipäätelaitteiden integroinnista. Päätöksen taustalla oli rahansäästö, mutta samalla se loi mahdollisuuden täysin erilaiseen yhteistoimintaan. Tänäpäin meillä on koko maan kattava mobiili viranomaisverkko (VIRVE). Se ei tue ainoastaan viranomaisten toimintaa vaan myös energiahallintoa ja yksityisten yritysten rahansiirtoa. Suomi on käyttänyt järjestelmää myös Naton johtamissa operaatioissa Bosniassa ja Kosovossa. Tämä rohkaisi jatkamaan yhteistä tekemistä edelleen.

Myöhemmin 1990-luvulla luotiin ensimmäinen operatiivisen tason yhteiskäyttöjärjestelmä. Kysymyksessä oli merellisen toimintaympäristön tilannetietoisuuden kehittäminen. Jälleen vaikuttimena toimi rahansäästö. Hallitus ei sallinut sitä, että puolustusvoimat, rannikkovartiosto ja merenkulkuhallitus kehittäisivät omia tutkiaa, viestintäverkkojaan ja informaatiojärjestelmiään. Sen sijaan luotiin reaaliaikainen tilannekuvajärjestelmä kaikille edellä mainituille viranomaisille.

Vastaavalla tavalla kuin VIRVEstä tästäkin suomalaista yhteistyömuodosta tehtiin vientituote. Nykyisin melkein kaikkien Itämeren valtioiden kesken jaetaan yhteistä meritilannekuvaa. Mallia testattiin myös yhdessä Yhdysvaltojen kanssa, ja se otettiin erääksi osa-alueeksi Naton toimintojen kehittämisessä.

Ensimmäinen askel strategiselle tasolle otettiin noin kymmenen vuotta sitten. Syntyi ajatus kaikkien turvallisuusviranomaisten yhteisestä viestiverkosta. Ratkaisu perustui maanlaajuiseen fyysiseen infrastruktuuriin, jonka rungon muodostaisi puolustusvoimien viestintäverkko. Strategian mukaisesti puolustusvoimat operoisi fyysistä yhteyttä ja muut viranomaiset liittyisivät verkkoon loogisesti ja/tai käyttäisivät yhteisiä informaatioteknologisia palveluita. Salaiset yhteydet toimisivat täysin erillään yleisestä internetistä, ja niitä opeoitaisiin vastaavan viranomaisen toimesta.

Tätä kansallista strategiaa myötäillen puolustusvoimat aloitti omien verkkojensa modifoinnin. Luotiin kokonaisvaltainen ohjelma, jonka lopputuloksena hallinnollinen ja operatiivinen verkko erotettiin toisistaan. Näin luotiin perusta tuleville yhteisille ratkaisuille.

Seuraava suuri askel oli eheän arkkitehtuurin laatiminen ja kyky järjestelmien järjestelmän (systems of systems) hallinnointiin. Arkkitehtuurityön onnistuminen oli oleellinen osa verkostoavusteisuuden kehittämisessä.

Aikaisemmin puolustusvoimien viestintäverkot olivat olleet erillisiä hajanaisia kokonaisuuksia. Tilanne oli heikompi kuin ulkopuolinen tarkkailija olisi voinut arvioida. Tänä meillä on hyvä kontrolli verkosta, ja sitä voidaan konfiguroida puolustusvoimien muuttuvien vaatimusten mukaisesti.

Kolmas strategisen tason päätös oli luoda operatiivinen yhteistoimintakyky, jonka avulla voidaan siirtyä viestiverkkojen yhdistämisestä yhteiseen tilannetietoisuuteen. Tämä tapahtui johtamisen kehittämisohjelman kautta. Johtamisjärjestelmätoimiala organisoitiin uudelleen ja hallintorakenteet muutettiin. Puolustusvoimissa oli keskeistä toteuttaa ensin operatiiviseen tason integrointi ennen siirtymistä taktiselle tasolle. Eli ylin sotilasjohto siirtyi aluksi käyttämään yhteisiä järjestelmiä (joint systems).

Seuraavaksi integroitiin kaikki operatiiviset loogiset verkot. Tavoitteena oli yhtäältä rahansäästö toisaalta puolustushaarojen verkkoyhteyksien parantaminen. Tätä varten tuotettiin standardisoidut liityntäpisteet. Viidestä erillisestä loogisesta verkosta ja viisistä erillisistä liityntäpisteistä luotiin yhdistetty verkko. Maa-, meri- ja ilmavoimat sekä johtamis- ja tiedustelualue sai viisi kertaa enemmän liityntäpisteitä kuin niillä oli aiemmin. Operatiivinen hyöty oli ilmeinen.

Verkkojen yhdistämisen jälkeen aloitettiin informaation yhteensopivuusohjelmat. Datan integrointi mahdollistaa organisaation joustavamman toiminnan ja helpottaa puolustusvoimia sen uudistusprosesseissa. Toiminnanohjausjärjestelmäksi valittiin Systemeb, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung Aktiengesellschaft, SAP. Sen integrointi on vielä kesken. Alussa budjetointiin ja materiaalihallintoon keskittyvästä järjestelmästä ollaan siirtymässä kokonaisvaltaiseen puolustushaarat ja toimialat käsittävään operatiiviseen joukkojen generointiin. Operatiivisten johtajien resurssitilannekuva nousee täysin uudelle tasolle sen jälkeen, kun SAPin rakenne on täysin operatiivinen.

Pari vuotta sitten aika oli kypsä kaikkien turvallisuusviranomaisten kokonaisvaltaisen kansallisen turvallisuusverkon rakentamiseksi. Aiemmin kuvattu strategia oli kirjoitettu kahdeksan vuotta aiemmin, mutta silloin ei vielä ollut valmiutta ryhtyä käytännön toimenpiteisiin.

Verkko rakentuu ensi vuoden loppuun mennessä. Parhailaan ollaan laatimassa uutta turvallisuusverkkostrategiaa sen käyttöönottoon liittyen. Oleellista on kasvavan kyberuhkan huomioiminen. Samalla kertaa varsinaista kyberstrategian laatimista varten on asetettu poikkihallinnollinen työryhmä, joka pohtii miten kyberuhkia vastaan suojautaan. Kyberstrategiatyöryhmä saa työnsä valmiiksi ensi vuoden lopussa.

Informaatioteknologian nopea kaupallinen kehitys mahdollisti palvelulähtökohtaisen arkkitehtuurin (service-oriented architecture, SOA) rakentamisen myös puolustusvoimille. Hanke on nimeltään Leijona. Tämän hankkeen kautta olemme oppineet sofistikoituneen tavan kehittää omaa informaatio- ja kommunikaatioteknologiaamme. Olemme kyenneet kehittämään operatiivisen johtamisen prosesseja aidon integroidun rinnakkaisen suunnittelun mukaisesti. Puolustushaarat suunnittelevat yhdessä, harjoittelevat yhdessä ja tarvittaessa taistelevat yhdessä saman operatiivisen johdon alla.

Kun laskeuduimme operatiiviselta tasolta takaisin taktisten järjestelmien kehittämiseen, laadimme yhteensopivuustutkimuksen ymmärtääksemme mitä integrointi vaatii onnistuakseen. Tutkimus johti ohjelmiin, jotka ovat parhaillaan käynnissä. Niihin kuuluu muun muassa ilmavoimille ja merivoimille hankittavat datalinkit (Link 16, Link 22). Lisäksi tutkimme uutta yhteistä sanomanvälitysjärjestelmää kaikille puolustushaaroille ja aselajeille.

Olemme osallistuneet kymmenen vuoden ajan kansainväliseen tutkimukseen ja kehitysohjelmaan, joka tähtää langattoman runkoverkon implementointiin. Se rakentuu kotimaisten ohjelmistoradioiden perustalle. Jälleen kerran laaja-alainen yhteistyö on ollut avain tämän ohjelman menestykseen.

Integraatio-orientoituneessa organisaatiossa on helppo jatkaa yllä mainitun kaltaisia prosesseja, vaikka niillä ei olisikaan suoranaista suhdetta sotilaallisiin operaatioihin. Niinpä meidän turvallisuusvalmiudenkin rakenteet ovat yhteisiä (joint). Koko maan kattavaan tosiaikaiseen valvontaan perustuvien turvallisuuskeskusten kehittäminen on paitsi lyhentänyt vasteaikoja myös mahdollistanut turvallisuushenkilöiden määrän vähentämisen. Ennen edellä kuvattua kehityspolkua tämä ei olisi ollut mahdollista.

Viimeinen vaihe tähän mennessä verkostoavusteisen toiminnan kehittämisessä on työkalujen ja toimintojen tuominen osaksi arkipäivän johtamis-, kokous- ja tiimityötä. Eräs vaatimus on niiden skaalautuvuus kaikille johtamistasoille niin rauhan kuin sodan aikana. Ottamalla käyttöön kaikkein uusimpia välineitä ja käytänteitä kuten video-neuvottelut ja telepresenslaitteistot, skaalautuvat kollaboraatiotyökalut, älykkäät tietoturvaratkaisut, pystymme saamaan aina käyttöömmemme parhaan tietämyksen sijaitse se sitten missä osassa puolustusvoimia tahansa. Virtuaalisuus ja kollaboraatio tuovat johtajat ja asiantuntijat lähemmäksi toisiaan.

Mihin suuntaan olemme menossa johtamisjärjestelmien kehittämisessä? Tähän mennessä olemme hyödyntäneet täysimääräisesti Mooren lakia, joka tarkoittaa tieto- ja informaatioteknologian sukupolven uudistumista kerran kahdeksassatoista kuukaudessa. Internet mahdollistaa ja todistaa Metcalfen lain toimivuuden.

Sen mukaan kollaboraatiosta saatava hyöty on verkoston solmujen lukumäärä potenssiin. Voisi jopa sanoa - ainakin potenssiin. Se luo perustan jatkointegroinnille ja yhteentoimivuudelle.

Verkostoavusteisen puolustuksen tulevaisuus heijastuu joukkoälyllistämässä (crowdsourcing) ja massojen kollaboraatiossa (mass collaboration). Tavoitteena on saada käyttöön kaikki relevantti tieto, ei vain sotilaallisista rakenteista, vaan koko yhteiskunnasta.

Tässä suhteessa sosiaalisen median tekniikat näyttävät meille tien eteenpäin. Niiden avulla kognitiivisesta ulottuvuudesta tulee osa puolustusta, vastaavalla tavalla kuin informaatioulottuvuudesta tuli osa puolustusta melkein 20 vuotta sitten. Jos joukkoälyllistäminen on seuraava verkostoavusteisen puolustuksen muoto, yhtä selvää, että kybersodankäynti on sen suurin haaste. Torjukaamme kyberuhkaa hyvällä hallinnolla.

Mikä on julkishallinto?



Arvoseminaarin aihe Hyvä – Paha hallinto antoi mahdollisuuden pohtia aluksi, mikä on hallinto. Tämä antaa pohjaa sille tarkastelulle, mitä muutostiloja ja haasteita hallintoon kohdistuu tällä hetkellä ja miten sitä tulisi johtaa.

Menemättä antiikin Kreikkaan saakka voidaan kärjistetyksi todeta, että anglosaksinen demokratiakäsitys luo perustan tavallemme ajatella hallinnon roolia yhteiskunnassamme. Vanha jako kansalaisyhteiskunnan (demos) ja hallinnon (kratos) välillä perustuu ajatteluun, jossa hallinto on yhteiskunnan järjestymistä tukeva rakenne ja kansalaisyhteiskunta antaa henkisen pohjan pelisäännöille. Hallinto on siis kansalaisyhteiskuntaa varten, ei itseisarvo.

Koetaanko hallinto hyvänä vai pahana riippuu siitä, millaisena hallinnon rooli tässä kehyksessä näyttäytyy. Uskon, että johtaminen on yksi tätä kokemusta keskeisesti muokkaava tekijä. Pitäisikö siis aika ajoin pysähtyä miettimään, mikä on hallinnon rooli yhteiskunnassamme. Muutos ei ole itseisarvo, mutta toimintaympäristön muutos saattaa pakottaa tarkastelemaan organisaation toimintaa uudella tavalla. Joskus on juostava pysyäksään edes paikalla. Strategisen ketteryyden ajatus perustuu oivalukselle, että organisaatiot eivät suinkaan kuole siihen, että ne tekevät vääriä asioita, vaan siihen, että ne jatkavat aikanaan oikeita olleiden asioiden tekemistä liian pitkään.

Maailmalla esiintyvä ilmiö, jossa hallinto marginalisoituu, voi olla pahimmillaan myös Suomessa jossain muodossa edessä. Ehkä olemme tilanteessa, jossa voisimme pohtia, onko hallinnolla mahdollisuus ja tarve systemaattiseen muutokseen.

Arabikevään kaltaisia mullistuksia Suomessa ei ole odotettavissa, koska hallinnon ja kansalaisten suhde on huomattavasti vuorovaikutteisempi kuin Pohjois-Afrikan maissa. Yhteiskuntarauhaan vaikuttavia piirteitä saattaa kuitenkin piillä myös läntisissä demokratioissa. Lontoon kesän 2011 mellakat ja vallatkaa Wall Street -kampanja osoittavat, että pinnan alla kytevät jännitteet voivat purkautua yllättävinä ketjureaktioina.

Monessa muutoksessa euro on hyvä konsultti. Näyttää siltä, että yhteisistä asioista päätettäessä talous nousee yhä useammin keskeiseksi tekijäksi. Tällöin markkinat (oikos) haastaa kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon yhteispelin.

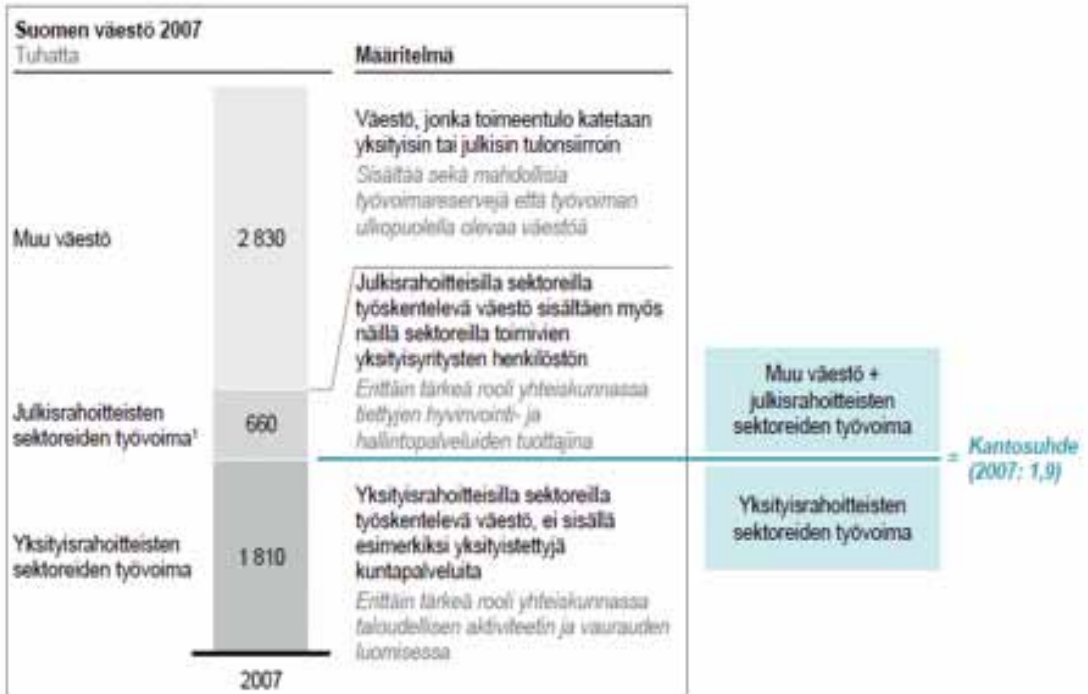
Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää euro-alueen tämän hetkistä keskustelua sekä kotimaista taantumalla käytävää työmarkkinapoliittista keskustelua. Talous näyttää olevan yhä useammin poliittisessa keskustelussa keskeinen yhteisistä asioista tehtäviä päätöksiä ohjaava tekijä.

Monessa keskustelussa kuulutetaan markkinavoimien arvopohjaa. Tähän keskusteluun tuotti mielenkiintoisen lisän yli miljoona latausta Youtubessa kerännyt lontoolainen pörssimeklari, joka kertoi rehellisesti markkinoiden odottavan lamaa. Hänen mukaansa kaikki muistavat 1930-luvun laman seurauksena tapahtuneen varallisuuden uudelleen jaon. Moni odottaa taas elämänsä mahdollisuutta. Tämä näkökulma nostaa esiin markkinoiden selkeän liiketoimintalogiikan. Markkinoilla ei ole omaatuntoa tai arvoa, vaan ne toimivat liiketoiminnallisin perustein ihmisten ja organisaatioiden toimina. Kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon on mahdollista ja välttämätöntä hakea aktiivista vuoropuhelua markkinoiden kanssa.

Jo taloudellisesta näkökulmasta hallinnon muutos on väistämätöntä. Julkisen talouden kantokyky näyttää usean arvion mukaan pakottavan meidän miettimään, kuinka suureen julkiseen talouteen meillä on varaa. Ilmiö on yleiseurooppalainen. Monen mielestä nykyinen taantuma johtuu juuri julkisen sektorin kustannusten kestäättömästä kasvusta.

McKinsey -tutkimuslaitos toi viime keväänä oman mielenkiintoisen lisänsä tähän keskusteluun. Tutkimuksessaan tutkimuslaitos pyrki pureutumaan Suomen talouden työpaikkojen, työntekijöiden ja tuottavuuden haasteisiin. He lanseerasivat uuden käsitteen julkisen talouden kestävyuden arviointiin; kantosuhteen. Kantosuhteella verrataan yksityisellä sektorilla työskentelevien työntekijöiden määrää julkisella sektorilla työskentelevien ja muun väestön määrään. Perinteisten julkisten työpaikkojen lisäksi julkisen sektorin työntekijöihin lasketaan myös julkisilla varoilla kustannetun työn tekijät sekä työvoimareserviksi tulkittavissa oleva työn ulkopuolella oleva väestö. Ajatus on yksinkertainen. Yksityisen sektorin työllä tulee pystyä rahoittamaan koko julkinen talous.

Kantosuhde mittaa muun väestön suhdetta yksityisrahoitteisilla sektoreilla työskenteleviin henkilöihin



¹ Julkisrahoitteiseen sektoriin kuuluvat esimerkiksi koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut tuottajasta riippumatta

LÄHDE: Tilastokeskus, McKinsey-analyysi

Kuva 1. Kantosuhde on yksi tapa verrata julkisen ja yksityisen sektorien rooleja

Tiivistettynä tarkastelussa todetaan, että kasvava määrä julkisia palveluja tulee pystyä tuottamaan nykyisellä rahoituksella eli tuottavuuden on noustava. Kantosuhdeajattelu vaatii selkeää lisäystä yksityisen sektorin työn ja työntekijöiden määrään. Julkisen sektorin ulkoistukset eivät tässä auta, sillä kantosuhteen julkiseen osaan lasketaan myös julkisrahoitteinen palvelu.

Miten julkishallintoa johdetaan?

Suomalaisen yhteiskuntajärjestelmän vallan kolmijaossa lainsäädäntövalta on yksinoikeudella eduskunnalla, tuomiovalta oikeuslaitoksella ja toimeenpanovalta hallinnolla. Tämä perusta on vakaa ja ilmeisen toimiva. Sen sijaan toimeenpanovallan organisoinnissa hallinnon sisällä on tarvetta tarkasteluun.

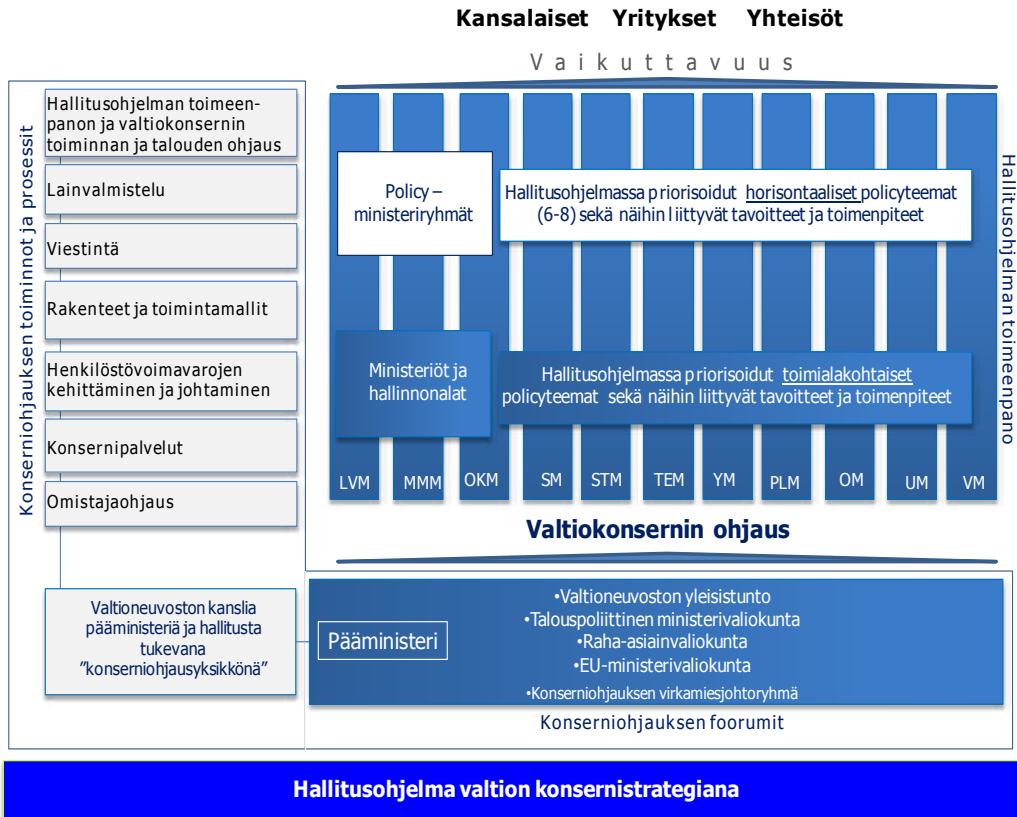
Monen arvioinnin mukaan hallintomme on edelleen tsaarinajan hallinnon mukainen arvostaessamme hallinnon alojen suvereniteettia. Tätä rakennetta tukevoittaa eduskunnan valiokuntarakenne, joka muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta vastaa ministeriö rakennetta. Olemme siis sementoineet hallintoalat rakenteeseemme.

Selkeä hallinnonalojen välinen vastuujako tuo mukanaan vaaran siilomaiseen työskentelyyn, jossa yhteistoiminta hallinnon sisällä ei toimi. Kompleksisissa ja yli hallintorajojen ulottuvissa ongelmissa tämä tuottaa aidon ongelman. Toinen siilomaisen työskentelyn ongelma on vaara osa-optimointiin ja omien läänitysten puolustamiseen.

Yli rajojen tapahtuvaa yhteistyötä tehostavat poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat eivät useammasta kokeilusta huolimatta ole juurruttaneet yhteistyötä yli siilojen. Näyttää siltä, että budjettivalta toimii parhaana ohjaajana. Poikkihallinnollinen yhteistyö häiriintyy, kun resurssien varaaminen nousee asialistalle. Valtioneuvoston kanslian merkityksen korostuminen ja vahvuuden kasvaminen näyttävät tukevan halua keskittympään ohjaukseen.

Yhtenä mallina poikkihallinnollisesta johtamisesta on nostettu liike-elämästä tuttu konsernijohtamisen ajatus. Herää kuitenkin kysymys, voitaisiinko valtiota johtaa konsernina rikkomatta hallinnonalojen itsenäisyyttä. Hallitusohjelma olisi tällöin konsernistrategia, joka pitäisi sisällään nykyisten hallinnonalakohtaisten teemojen lisäksi konsernikohtaiset horisontaaliset teemat. Aiemmista poikkihallinnollisista politiikkaohjelmista poiketen nämä sisältäisivät toiminnan ja talouden suunnitteluun kytkettyjä tavoitteita ja toimenpiteitä. Konsernijohtamisen toteuttamiseksi ja tukemiseksi on tunnistettavissa toimintoja ja prosesseja.

Valtion konserniohjauksen systeminen malli



Kuva 2. Sitran ehdotus konserniohjausmalliksi.

Julkishallinnon johtamisessa paikallis-, alue- ja valtakunnallisten tasojen roolit aiheuttavat myös haasteita. Kunta on periaatteessa itsehallintoalue, jossa päätetään veroista ja niiden käyttämisestä asukkaiden tarpeisiin. Valtio on kuitenkin enenevässä määrin ohjannut sekä valtio-osuuksien kautta että lainsäädännöllä kunnan toimintaa. Kuntarakenteen muutospaineet ovat nousseet esiin erityisesti taloudellisista näkökulmista. Todellinen syy tarpeeseen lienee kuitenkin demografia- ja kasvualuekehityksissä. Joka tapauksessa Suomessakin nousee tarve tarkastella alueiden kehittymistä ja vallitsevia rakenteita. Konserniajattelun puuttuminen on myös yksi keskeinen ongelma kuntarakenteessa. Itsenäiset kunnat ovat osapoptimoineet muun muassa tietohallinnon ratkaisujaan yhteisen rakenteen ja tietorajapintojen kustannuksella.

Työssäkäyntialue näyttää ohjaavan nykyisin hallituksen käynnistämää kuntauudistusta. Elinkeinorakenteen näkökulmasta tämä vaikuttaa toimivalta kokonaisuudelta. Palvelujen tuottaminen ei ehkä kuitenkaan istu tähän jakoon, koska osa palveluista kannattaa tuottaa lähellä asiakasta ja osa on selvästi jopa yliaalueellisia.

Konserniajattelulla voitaisiin ohjata optimaalinen rakenne eri näkökulmista. Tällöin kuntien, aluehallinnon ja valtion roolitkin voisivat selkeytyä.

Aluehallinto taas on jäänyt osin epäselväksi kerrokseksi valtion ja kunnan väliin. Aluehallinnosta purettiin juuri vuosisatainen vahva aluehallinto, joka oli toiminut osin alueellisena yhteistyökanavana ja valtion linkkinä kuntapäätöksiin. Nykyiset alueelliset virastot hakevat vielä rooliaan ja yhteistyötään muun muassa suhteessa muihin alueellisiin toimijoihin kuten kuntaliittymiin ja maakuntahallintoon.

Mikä on ominaista julkishallinnon johtamiselle?

Julkishallinnon johtamisen haasteita tarkasteltaessa on hyvä ensin pysähtyä miettimään, poikkeako julkishallinnon johtaminen jollain tavalla yksityisellä ja kolmannella sektorilla tapahtuvasta johtamisesta.

Yksi johtamisen erilaisuuden tarkastelukulma on johtamisen aikajänteen vertailu. Elinkeinoelämä elää tunnetusti neljännesvuosittaisen toiminnan ja tulosten tarkastelun rytmittämänä. Vaikka tavoitteet ovatkin pitempikänteisiä kuin tuo kvartaalitalous, on johtajuuden fokus huomattavasti julkisen sektorin johtajuutta lyhempi. Julkisen sektorin suunnittelutalouden leima antaa johtajuudelle mahdollisuuden toiminnan ja talouden suunnitteluun keskipitkällä, jopa pitkällä jännteellä. Kolmannella sektorilla aikajänne on vaihteleva. Se elää monissa tapauksissa projektimaisesti, usein projektirahoituksen ohjaamana.

Johtamisen aikajänteen näkökulmasta tarkastellen julkisen sektorin johtamisessa on riittävää vakautta ja pitkäjänteisyyttä. Pitkän ajan suunnittelu voi tuoda mukaan haasteen olosuhteiden muutosten tuomien haasteiden huomioimisessa. Tämän vuoksi soveltuva ketteryys tulee sisältyä johtajuuteen.

Aikajänteen lisäksi asemavalta näyttää jakavan johtamisen kontekstia julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Julkisen sektorin johtaminen on selvimmin asemoinut johtamisen asemaan, jonka mukana tuodaan valta ja vastuu suhteessa alaisiin ja yhteisön tavoitteisiin. Yksityisellä puolella asemavalta on ehkä hieman piilossa. Yritysten sektorin johtaminen perustuu korostettuun vastuuseen ja tuloksiin. Asemavaltaa ei siellä tunnisteta asemaan, vaan enemmän tulosvastuuseen liitettynä. Kolmas sektori on usein lähes täysin vapaa asemavallasta. Tämä saattaa olla näennäistä, koska projektimaisesti toimiessaan roolit ja vastuut on usein jaettu varsin selkeästi. Ehkä asemavallan puuttuminen liittyy kolmannella sektorilla enemmän suhteeseen alaisiin. Itse asiassa varsinaisia alaisia ei useinkaan ole, vaan osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen.

Johtamisen asemavallan tarkastelu näyttäisi myös tuovan vakautta julkisen sektorin johtamiselle. Tämä saattaa olla myös ongelma. Asemavalta joka annetaan, ei automaattisesti haasta johtajuuden ottamiseen. On vaarana, että johtaja jää asemansa taakse ja johtaa asemavallalla, eikä heittäydy ihmisten johtamiseen vuorovaikutuksen kautta.

Organisointimistavasta riippumattomia johtamiseen liittyviä yhtäläisyyksiäkin löytyy. Lähes kaikki johtamisen toimintaympäristöt vaativat yhteistyötä ja verkostoitumista. Monimutkaisia ja useampaan verkostoon liittyviä asioita ei voida ratkoa yksin tai oman organisaation sisällä.

Toinen lähes joka alalle liukunut toiminta on mediaosaaminen. Johtajan tulee pystyä huomioimaan yhteiskuntasuhteet ja olemaan mediavalmis kaikessa toiminnassaan. Reagointiaika mediasuhteissa on lyhentynyt siten, että usea toiminnallisuus vaatii etukäteen mietityn mediakiteytyksen. Erityisesti liike-elämässä johtajien tulee huomioida viestintä yleisen mielipiteen luojana ja sitä kautta pörssikurssien heiluttelijana. Ehkä julkisen sektorin johtajuudessa mediavalmius on vähiten korostunut yrityssektorin johtajuuteen verrattuna. Usein tämä saattaa johtua siitä, että poliittinen johtamiskerros ottaa vastuun ulkopuolisesta kommunikaatiosta. Julkisen sektorin johtamisella on omat erityispiirteensä suhteessa muihin johtamisen toimintaympäristöihin. Ehkä selkein tällainen erottava tekijä on se, että poliittinen johtajuus ja ammattijohtajuus ovat samanaikaisesti läsnä kokoajan.

Virkamiesjohto joutuu suunnittelussa ja päätöksenteossa alati huomioimaan poliittisen johdon välityksellä vaikuttavan edustuksellisen demokratian äänen. Parhaimmillaan tämä toimii luontevana ja avoimena vuoropuheluna, sillä poliittinen johto tarvitsee virkakoneistoa asijahtamisen tukena.

Toinen julkisen johtajuuden erityispiirre on usein taustalla vaikuttava eetos pohja. Julkisella puolella toiminnan suunnittelua ja päätöksentekoa ohjaavat korostetusti taustalla olevat kansalaisten perusoikeudet, demokratia-ajatus ja yhteiskuntavastuu. Nämä tekijät ovat siirtymässä myös elinkeinoelämään, mutta eivät vielä vaikuta siinä määrin kuin julkisella puolella.

Julkishallinnon johtamisen haasteet

Sitra toteutti keväällä 2011 kyselyn julkishallinnon johtajille selvittääkseen johtamisen nykytilaa, haasteita ja kehittämistarpeita. Vastaajat olivat julkisen hallinnon johtajia, esimiehiä ja asiantuntijoita. Vastaajia oli poliittisista päättäjistä, ylimmästä johdosta, keskijohdosta ja asiantuntijoista. Vastaajat edustivat eri hallintotasoja: valtionhallinnosta, aluehallinnosta ja kunnallishallinnosta. Yhteensä vastaajia oli 1237. Barometritutkimuksen toteutti Taloustutkimus Oy.

Nykytilanne

Tutkimuksen ensimmäinen osa pyrki hahmottamaan julkisen johtamisen nykytilannetta. Tutkimuksen valossa julkisen sektorin nykytilanteessa positiivisesti erottuu sukupuolten tasa-arvon edistäminen, käytännön johtamisen ja esimiestyön kehittäminen sekä tiedolla johtaminen.

Tällä hetkellä julkisen sektorin ongelmana nousi esiin henkilöstöressurssien riittävyys, eläköitymiseen varautuminen sekä poliittisen ja ammattijohdon työnjaon ja roolituksen toimivuus.

Johtaminen ja sen kehittämisen tärkeys korostui kyselyssä. Tämä kertoo siitä, että johtajuuden merkitys on huomioitu julkishallinnon muuttuvassa kentässä. Johtamisen kehittämiseksi näyttäisi siis olevan poikkeuksellisen hyvä asenneilmasto. Organisaatioissa on aito halu ja tarve kiinnittää johtamiseen huomiota. Tätä asenneilmastoa haastaa demografiakehityksen mukanaan tuoma osaajien vaihtuminen sekä henkilöstöressurssien väheneminen.

Henkilöstöressurseista olivat huolestuneimpia asiantuntijat ja tiimien vetäjät. Luottavaisimmin resurssien riittävyyteen suhtautuivat taas poliittiset päättäjät. Tämä seikka kuvastaa kenties poliittisen johdon ja ammattijohdon välistä näkökulma eroa. Vaikka ylimmät virkamiesjohtajat vielä näkisivät henkilöstöressurit kohtalaisen riittäviksi, johtamisen eturivissä olevat henkilöt kokevat resurssihaasteet konkreettisimmin. Poliittinen johto taitaa olla vähiten kiinni julkishallinnon johtamisen arjessa.

Suurimmiksi julkishallinnon johtamisen haasteiksi tutkimuksessa koettiin tuottavuuden kehittäminen, niukkuuden johtaminen, henkilökunnan ikääntyminen, kannustinjärjestelmien kehittäminen sekä työhyvinvoinnista huolehtiminen. Edellä kuvattuja haasteita tarkasteltaessa niiden yhteisvaikutus on erittäin ongelmallinen. Yhä vähenevillä resursseilla tulisi pystyä toimimaan entistä tehokkaammin. McKinseyn raportti tukee tätä ajatusta. Näyttää siltä, että muutostarve on pysyvä, eikä suhdannetekijä. On siis pakko tehdä jotain uudella tavalla.

Motivaatitekijät ja työssä jaksaminen ovat tyypillisiä vuorovaikutustaitoja vaativia alueita. Näyttäisi siltä, että vuorovaikutustaidot tulisi pystyä nostamaan johtajuuden kehittämisen kärkeen. Aktiivisella ja avoimella vuorovaikutuksella pystytään tutkitusti lisäämään työyhteisöjen henkisen potentiaalin hyödyntämistä saamalla kaikki mukaan ja motivoimaan työyhteisöä yhdessä ja yksilöitä erikseen.

Kyselyssä pyydettiin antamaan perusteluja kehitysnäkymille eli miksi uskotaan parempaan kehitykseen. Keskeisiksi positiivisiksi muutosvoimiksi nousivat organisaatioiden ja johtamisen kehittäminen. Tärkeänä nähtiin se, että organisaatiossa oli tehty organisaatiomuutos ja johtamisjärjestelmää kehitettiin. Uskottiin, että uuden organisaation

vakiintumisen jälkeen tilanne paranee. Johtamisen kehittymisen muutosvoiman nähtiin kumpuavan siitä, että johtajuuteen ja esimiestyöhön kiinnitetään yhä enemmän huomiota. Nähtiin, että johtajuuden eri osa-alueiden arvostus on parantunut asiajohtamisen rinnalla. Tärkeäksi tekijäksi nousi jatkuva johdon ja henkilöstön koulutus. Mielenkiintoisena piirteenä nousi sukupolven vaihdos, joka nähtiin positiivista kehitystä johtajuuteen tuovana tekijänä.

Toimintaedellytysten heikentymisen keskeisimmäksi syyksi nousi resurssien niukkeneminen. Tämä johtui eläköitymisestä, tuottavuusohjelmista ja henkilöstön vähentämisestä. Uusia työntekijöitä ei palkata, vaan tehdään sisäisiä siirtoja. Tällöin ei myöskään saada uutta osaamista. Samaan aikaan resurssien niukentuessa nähtiin vaatimusten ja palvelutarpeen kuitenkin kasvavan. Epäsuhta vaatimusten ja resurssien välillä kasvaa jatkuvasti. Tämä johtaa henkilöstön uupumiseen. Jatkuvat organisaatiomuutokset vievät myös energiaa substanssilta ja siirtyminen suurempiin yksiköihin siirtää päätökset kauemmas asiakaspinnasta.

Johtaminen omassa organisaatiossa

Tutkimuksen seuraavassa osassa selvitettiin vastaajien mielipidettä johtamisesta omassa organisaatiossa. Organisaation toiminnassa johtamisen näkökulmasta positiivisina tekijöinä korostuivat kehityskeskustelujen juurtuminen pysyväksi toiminnaksi, työn perustehtävän selkeys, tasa-arvoisuuden huomioiminen sekä henkilöstön hyvät edellytykset laadukkaaseen työskentelyyn.

Heikkoina puolina organisaatioiden toiminnassa nähtiin toimivan kannustinjärjestelmän puuttuminen, hiljaisen tiedon siirron laiminlyönti sekä työkierron mahdollisuuksien puuttuminen.

Kehittämistä vaativien organisaation toimintojen tunnistamisessa vastaajaryhmien näkökulmat erosivat merkittävästi. Ylimmän johdon mielestä avainhenkilöt on tunnistettu ja pyritään pitämään talossa. Tiiminvetäjistä tätä mieltä oli huomattavasti pienempi osa. Mielipiteet eroavat paljon myös siinä, keskustellaanko epäkohdista ja ongelmista ja puututaanko niihin.

Organisaatiokohtaisen tarkastelun seuraava asiakokonaisuus oli esimiestyöskentely. Esimiesaseman koetaan perustuvan enimmäkseen vahvaan asiaosaamiseen. Vain puolet vastaajista oli sitä mieltä, että esimiestyöskentelyä seurataan ja arvioidaan systemaattisesti. Valtiohallinnon vastaajilla tässä oli hieman parempi tulos kuin kunnissa työskentelevillä. Melko yleisesti ajateltiin, että esimiehet saavat johdolta riittävästi tukea esimiestyössä. Haasteena ovat esimiesvalmiudet ja aika ihmisten johtamiseen. Vain viidenneksen mielestä esimiehillä on tarpeeksi aikaa keskittyä ihmisten johtamiseen ja esimiestyöhön.

Mielipiteitä jakoivat voimakkaimmin se, valitaanko esimiehet esimiesvalmiuksien perusteella, onko esimiehillä riittävästi aikaa keskittyä ihmisten johtamiseen ja esimiestyöhönsä sekä kysymys siitä, onko esimiehillä tieto tulevaisuuden avainosaajista organisaatiossa. Nämä tekijät saattavat liittyä asijaohjasta arvostavaan organisaatiokulttuuriin. Esimiehet valitaan asiaosaamisen perustella, eikä valinnassa painoteta esimies- tai vuorovaikutustaitoja. Kulttuuri ohjaa myös siihen, että esimiestyössä asiantuntijuuden ohjaaminen nähdään ihmisten johtamista ja esimiestyötä merkittävämpänä.

Oman organisaation arvioinnissa pyrittiin myös selvittämään luovuuteen, yhteistyöhön ja tiedon jakamiseen liittyviä asioita. Luovuus on kenties suurin yksittäinen julkishallinnon johtajuuden laatuun lisättävissä oleva kokonaisuus. Tutkimuksessa harva oli sitä mieltä, että julkishallinnossa ei tarvittaisi luovuutta. Sen sijaan keinot ovat vielä usein löytämättä. Tässäkin osa-alueessa vuorovaikutus johtajuudessa tarjoaa mahdollisuuden. Syväjohtamisen tutkimukset ja empiria korostavat älyllisen stimuloinnin merkitystä organisaation ja sen jäsenten oppimisessa. Onnistuessaan johtaja pystyy hyödyntämään kaikkia organisaation jäseniä ideoinnissa ja erilaisten osaamisten yhdistämisessä. Vuorovaikutuksessa onnistunut esimies saa houkutelua työyhteisön kaikki inhimilliset voimavarat yhteisön käyttöön.

Tutkimuksen mukaan kokemusta arvostetaan ja hyödynnetään tehokkaasti julkishallinnossa. Tämä näkyy siinä, että osaamista jaetaan ja kokeneet työntekijät ohjaavat uusia. Myös organisaation ulkopuolista osaamista käytetään pyytämällä asiakkaita ja ulkopuolisia asiantuntijoita mukaan kehittämishankkeisiin. Tässä on hyvä luovuuden lähde.

Tämä osa kyselystä tuottaa melko positiivisen kuvan julkishallinnon uudistumiskyvystä. Talossa ja ulkopuolella olevaa osaamista osataan hyödyntää uudistusvoimana. Tässä on huomioitava tutkimuksen näkökulman yksipuolisuus. Tätä käsitystä ei ole verrattu alaisten käsitykseen, vaan tutkimus on kohdistettu ainoastaan esimiehiin. Näkökulman hajoamista indikoivat hieman asiantuntijaryhmän vastaukset, jotka olivat ainoa osin alaisnäkökulmaa tuova joukko. Kyselyn mukaan nimittäin työntekijöiden mielipiteet otetaan heikosti huomioon toiminnan suunnittelussa niiden mielestä, jotka eivät ole itse esimiesasemassa.

Oma johtamis- ja esimiestyö

Vuorovaikutustaitojen näkökulmasta tutkimuksen mielenkiintoisin osa on oman johtamis- ja esimiestyön arviointi. Tähän osuuteen olisi mielenkiintoista liittää alaisten arvio johtamistoiminnasta.

Ajan riittävyys johtamiseen ja esimiestyöhön on haaste kaikille ja erityisesti ryhmänvetäjille. Tällä saattaa olla yhteys asiantuntijuuden korostumiseen johtajavalinnassa. Mikäli johtajat valitaan asiantuntijuuden perusteella, johtaja ei usein pysty tai malta luopua asiantuntijuudestaan. Tässä on ajankäyttöllinen haaste sekä myös johtajuudelle asetettujen odotusten painopisteyttämisen haaste.

Yksi selkeä johtamisen työkalu on kehityskeskustelut. Se näyttää olevan laajasti käytössä, erityisesti valtionhallinnossa. Tämän toiminnan hyödyntäminen myös laadullisesti on varmasti yksi suuri mahdollisuus julkishallinnon johtamisessa. Kehityskeskustelu vuorovaikutuksen avaajana kannattaa hyödyntää.

Johtajuuden kehittäminen näyttää olevan esillä eri organisaatioissa. Useimmilla vastanneilla on ollut mahdollisuus kehittää johtamiseen liittyvää osaamistaan. Vähiten näin on ollut asiantuntijoilla, jotka toimivat esimiehinä. Kuudessa kymmenestä organisaatiosta on käynnissä tai tekeillä erilaisia kehityshankkeita johtamiseen liittyen.

Muuttavat voimat sisältä ja ulkoa

Tämän tarkastelun perusteella julkishallinnon johtamiselle nousee muutospaineita sekä ulkoa että sisältä. Keskeiset ulkoiset paineet kumpuavat taloudesta ja yhä monimutkaisemmista asiakokonaisuuksista.

Taloudellinen tilanne ei pelkästään liity vallitsevaan suhdanteeseen, vaan siinä on mukana myös Suomessa ensimmäisenä eurooppalaisena yhteiskuntana suuri demografiamuutos. Suomen kansa ikääntyy tällä hetkellä nopeimmin. Sodan jälkeiset suuret ikäluokat tulevat eläkeikään ja väistyvät työelämästä. Samalla kasvaa myös tarvittavien palvelujen kysyntä. Vapautuviin työpaikkoihin tulee saada uudet työntekijät ja samalla julkiseen sektoriin käytetty taloudellinen resurssi ei saisi kasvaa. Tämä nostaa haasteen hyvinvointivaltiomme kestävyydelle. Tuottavuusvaatimukset korostuvat, kun kysymme millaiseen hyvinvointiin meillä on varaa.

Asioiden monimutkaistuminen haastaa hallinnon rajat. Selkeisiin vastuurajoihin rakentunut hallinto joutuu yhä enemmän löytämään keinoja yhteistyöhön siilorajojen yli. Hallintokulttuuriin asti ulottuva haaste yhteistyöstä ja tiedon vaihdosta vaatii uudenlaista ajattelua ja ehkä jopa hallintomallia. Yhdessä valmistelu ja osaoptimointia välttävä tapa toimia on sekä rakenteisiin että toimintamalliin liittyvä asia.

Julkista johtajuutta haastaa myös läpinäkyvässä ja aktiivisessa yhteiskunnassa korostuva julkisuuskuva ja yhteiskuntasuhteiden kehittämistarve. Hallinnon kaikilla tasoilla johtajien tulee pystyä varaamaan aikaa organisaation ulkopuoliseen kommunikaatioon. Tiedoteperusteinen ja reaktiivinen viestintä ei toimi enää nykymaailmassa.

Hallinnon pitää pystyä aktiivisesti rakentamaan julkisuuskuvaa ja yhteiskuntasuhteita. Avoimessa viestintäyhteiskunnassa myös julkisista organisaatioista käydään keskustelua joka tapauksessa riippumatta siitä, onko organisaatio itse mukana vai ei. Kaikille organisaatioille on eduksi olla mukana käymässä tätä keskustelua ja täten vaikuttaa yhteisöstä muodostuvaan kuvaan.

Mediataidot ovat yksi erityisosaaminen, jota vaaditaan lähes kaikessa julkisessa johtamisessa. Johtajien on kyettävä kiteyttämään sanomansa jokapäiväisessä elämässä. Tämä on myös yksi yhteistyötä vaativa osa-alue. Viestintäosaajia tarvitaan johtamisen tukemiseen.

Julkista johtamista sisältä haastava tekijä on asijahtajuuden korostunut näkökulma. Tehdyn tutkimuksen pohjalta näyttäisi siltä, että kaikilla julkishallinnon tasoilla asijahtajuus korostuu ihmisten johtamisen kustannuksella. Johtajien asiaorientoituneisuus ei sinällään ole huono asia, mutta asiantuntijuuden ylläpitämiseen vaadittavan ajan varaaminen on pois ihmisten johtamiseen vaaditulta ajalta. Samoin työyhteisössä roolijako saattaa muodostua haasteeksi silloin, kun johtaja on myös asiantuntijaroolissa.

Julkisessa johtamisessa on myös paljon johtajuutta tukevia tekijöitä. Vaikuttaa siltä, että johtamisen kehittämiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Jo pelkästään johtajuuden nouseminen agendalla herkistää pohtimaan sen eri puolia.

Kaikkiaan voidaan todeta, että johtamisen kentällä lähes kaikilla osa-alueilla voidaan nähdä kehittämismahdollisuuksia. Asijahtamisen osalta julkinen johtaminen on kenties parhaiten onnistunut suhteessa haasteisiin. Toisaalta tällä johtamisen alueella yhteistyötarpeet monimutkaisten asiakokonaisuuksien käsittelyssä korostuvat. Organisoitumisen osa-alueella vaaditaan uudenlaista ja rohkeaa pohdintaa siitä, kuinka rakenteet sopivat nykyiseen toimintaympäristöön.

Suurin kehittämispotentiaali johtamisessa näyttäisi nousevan ihmisten johtamisen eli johtajuuden kehittämisen puolella. Vuorovaikutustaitojen kehittämällä voitaisiin kohdata monia esiin nousevia haasteita. Syväjohtaminen tuo tähän osa-alueeseen yhden tutkitun ja strukturoidun kehitysmahdollisuuden. Muutoksen aikana ihmisten johtamisessa korostuvat turvallisuuteen liittyvät vuorovaikutusalueet, kuten luottamuksen rakentaminen ja ihmisten yksilöllinen kohtaaminen. Voimaa muutokseen voidaan saada motivointia ja oppimista tukevalla vuorovaikutuksella.

Lähteet

Anttalainen: Sovella syväjohtamista -huipputuloksiin vuorovaikutusta oppimalla (yhdessä Vesa Nissisen ja Risto Kauppisen kanssa). Tammi, Helsinki (2008).

Doz ja Kosonen: Nopea strategia. Miten strateginen ketteryys auttaa pysymään kilpailun kärjessä. Talentum, Helsinki (2008).

McKinsey Helsinki (2000): Työtä, tekijöitä ja tuottavuutta. Suomen prioriteetit seuraavalla vuosikymmenelle.

Mannermaa: Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Eduskunta (2006).

Sitra (2010): Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta.

Viestintäpäällikkö Juha Aromaa, Greenpeace
GREENPEACE PALJASTAA, TUTKII JA TOIMII



Greenpeace on vuonna 1971 perustettu maailmanlaajuisen ympäristöjärjestö, joka on perustettu hauraan planeettamme ääneksi. Järjestön toimintatapa on osoittautunut tehokkaaksi. Useita tavoitteita on saavutettu yksin ja yhteistyössä muiden kanssa: Antarktis on suojeltu, öljynporausrouttoja ei saa upottaa mereen, suuria alueita luonnon-tilaista metsää on pelastettu hakkuilta.

Greenpeacea ohjaa sen visio. Järjestön tavoitteena on maapallo, joka pystyy ylläpitämään elämää kaikessa sen moninaisuudessa. Kotiplaneettamme ajatellaan siis ekosysteemien kokonaisuutena, jonka toiminta ja tasapaino ovat edellytys kaikelle elämälle. Visio sisältää myös näkemyksen elämän monimuotoisuuden säilyttämisestä. Greenpeaces-

sa nähdään kuitenkin, ettei visiota ole saavutettu. Maapalloa uhkaavat vakavat ympäristöuhat, jotka voivat olla kohtalokkaita maapallon kyvyllä ylläpitää elämää. Näistä vakavin uhka on ilmastonmuutos.

Greenpeacen toimintatapa ei ole juurikaan muuttunut neljän vuosikymmenen aikana, joskin resurssit ovat paremmat kuin järjestön pienellä perustajajoukolla. Toiminta muotoutuu kampanjoista, joissa on erotettavissa viisi vaihetta: tutkimus, dokumentointi, paljastaminen, toiminta ja vaikuttaminen. Näistä julkisuudessa yleensä näkyy paljastaminen ja toiminta, mutta niiden taustalla on aina pitkä työ tutkimusta ja dokumentointia. Samoin tulokset saavutetaan aina vasta toiminnan jälkeen lopulta jossain neuvottelupöydässä.

Väkivallaton, tietoon perustuva ja itsenäinen

Toiminta perustuu aina järjestön perusarvoon väkivallattomuudesta. Greenpeace on tullut tunnetuksi joskus näyttävästä ja mielikuvituksellisesta kansalaistottelemattomuudesta. Sitoutuminen ehdottomaan väkivallattomuuteen juontuu jo järjestön perustajien ihanteista, ja käsitykseen siitä, että Gandhin esikuvan mukainen väkivallaton suora toiminta on tehokasta.

Greenpeacen vahvuus on siinä, että kampanjat perustuvat tietoon. Greenpeacella on tieteellinen yksikkö Exeterin yliopiston yhteydessä, joka tekee lähinnä kemiallisia analyysejä. Järjestöllä onkin itsellään vain rajalliset resurssit tehdä tutkimusta.

Sen sijaan suurin työ tehdään kokoamalla maailmalla olevaa luonnontieteellistä tutkimustietoa, ja sen perusteella päätellään, mitkä kampanjatoimet johtavat tehokkaimmin vision saavuttamiseen. Greenpeaceläiset etsivät jatkuvasti vakavimpia maapalloa kohtaavia uhkia tarttuakseen niihin.

Greenpeacen toinen vahvuus on riippumattomuus. Itsenäisyys on yksi toiminnan peruspilareista. Se on varmistettu siten, että Greenpeace ei ota vastaan rahoitusta julkisen sektorin instituutioilta, siis esimerkiksi Euroopan unionilta, valtioilta tai kunnilta, eikä yrityksiltä. Maailmanlaajuisesti 2,8 miljoonaa yksityishenkilöä lahjoittaa Greenpeaceelle 226 miljoonaa euroa vuodessa (2010).

Etsitään ne, jotka voivat muuttaa maailman

Järjestöön on kertynyt suuri määrä tietoa niistä talouden ja politiikan toimijoista, joilla on erityisen suuri merkitys ympäristöuhkien torjunnassa. Kampanjoissa pyritäänkin löytämään ne, jotka pystyisivät painoarvolla tekemään laajoja muutoksia.

Esimerkkinä tästä voi mainita kampanjan, jonka tavoite on suojella makean veden varantoja ennen kaikkea Kiinassa. Nopeasti kasvaneen tekstiiliteollisuuden myrkkypäästöt ovat saastuttaneet useita vesistöjä niin Kiinassa kuin muualla Aasiassa. Maailman tekstiilien kauppa on keskittynyt kuitenkin suhteellisen harvoille yhtiöille. Greenpeace tutki merkittävimpien urheilu- ja muotivaatteiden myyjien tuotteiden alkuperän ja sen jälkeen näissä tuotteissa olevat kemikaalit. Erityisesti keskityttiin nonyylifenolietoksy-laattiin, joka joutuessaan veden kanssa tekemisiin hajoaa nonyylifenoliksi. Nonyylifenoli on yleisesti vaarallisena pidetty hormonihäiritsijä. Nonyylifenolietoksy-laatin käyttö on Euroopan unionissa kielletty, mutta ainetta sisältävien vaatteiden tuonti ei ole.

Nonyylifenolietoksy-laattia löytyi yhtä lukuun ottamatta kaikista Greenpeacen tutkimista tunnetuista vaatemerkeistä. Järjestö käynnisti kesällä 2011 maailmanlaajuisen kampanjan, jossa muun muassa ikkunatarroin vedottiin vaatteiden valmistajia sitoutumaan myrkyttömyyden poistamiseen. Vaatteiden valmistuttajat reagoivatkin nopeasti. Kuusi merkittävää maailmanlaajuista vaatemerkkiä, mukana myös ruotsalainen H&M ja Kiinan tunnetuin merkki Li Ning, sitoutui poistamaan myrkyt koko tuotantoketjustaan vuoteen 2020 mennessä. Nyt yhtiöt ovat julkaisseet ensimmäistä julistusta yksityiskohtaisemman yhteisen toimintaohjelman siitä, miten tavoitteeseen päästään.

Yhdessä näiden yhtiöiden markkinaosuus maailman markkinoilla on niin merkittävä, että ne pystyvät vaikuttamaan koko alan käytäntöihin. Tämä on tietysti se lopputulos, johon Greenpeace pyrkii. Tässä vaiheessa Greenpeacen tärkein tehtävä on seurata, että yhtiöt myös saavuttavat itselleen asettaman tavoitteen myrkyttömyydestä.

Myös tekstiilien myrkyttömyyteen tähtäävän kampanjan työllistävin osuus on ehdottomasti ollut tiedon hankkiminen. Tutkimustyö, joka johti kahteen kampanjan pohjana olevaan raporttiin, kesti vuoden. Tuloksena oli sellaista tietoa, jota ei kaikilla vaatteiden myyjillä ollut edes itsellään.

Asiantuntijoiden maailmanlaajuinen verkko

Pitkään kestäneissä kampanjoissa Greenpeaceelle on syntynyt asiantuntijoiden verkosto ympäri maailmaa. Ydinvoimakampanja on hyvä esimerkki. Greenpeace pitää ydinvoimaa liian vaarallisena ratkaisuna energiantuotantoon.

Ydinsähkön tuotannossa syntyy myös jätettä, joka pysyy hengenvaarallisena ainakin 100 000 vuotta. Millään sukupolvella ei voi olla oikeutta tehdä päätöksiä asiassa, jonka vaaralliset seuraukset koskevat lukemattomia jälkipolvia. Greenpeace vaatii yksiselitteisesti ydinvoimasta luopumista kaikkialla maailmassa.

Kampanjoissaan ydinvoimaa vastaan Greenpeacen kampanjoitsijoiden on luonnollisesti oltava itse perehtyneitä radiokemiaan ja ydinvoimaloiden toimintaan. Koska ydinvoimaa on vastustettu eri maissa, on syntynyt asiantunteva verkosto.

Järjestössä oleva asiantuntemus tekee mahdolliseksi nopean reagoinnin maailmassa tapahtuviin ympäristökatastrofeihin. Järjestön päätöksenteko tapahtuu myös nopeasti. Fukushima 11. maaliskuuta 2011 alkanut ydintuho, joka on edelleen käynnissä, oli tällainen tilanne.

Greenpeacen ydinvoimakampanjasta vastaavat esimiehet saivat tiedon 11. maaliskuuta Fukushima tilanteesta Greenpeacen Japanin toimiston kautta. Pian ensimmäisen tiedon jälkeen kansainvälinen media alkoi välittää ensimmäisiä uutistietoja.

Greenpeacen kansainvälisen kattojärjestön Greenpeace Internationalin ydinvoimasta vastaava esimies otti välittömästi vastuun tilanteesta. Muutamassa tunnissa organisoitiin kansainvälinen ryhmä analysoimaan julkisuuteen tulevia uutistietoja. Greenpeacellahan ei ollut muita tietolähteitä käytettävissään. Koska ryhmään kuuluvat henkilöt toimivat omissa työpisteissään eri puolilla maailmaa, ryhmä pystyi seuraamaan tilannetta ja tekemään työtään katkotta. Päivystys- ja työvuorot siirtyivät vuorokauden aikana aikavyöhykkeiden mukaan idästä länteen. Keskustelualustana ryhmä käytti Skype-chattipalvelua.

Tilanteessa, jossa ei ole selvää käsitystä tapahtumien kulusta, ihmisuhreista tai muusta inhimillisestä kärsimyksestä, toiminta keskittyy vain tiedon hankkimiseen ja analysointiin. Järjestön koko viestintäorganisaatio oli sitoutunut välittämään ainoastaan asiantuntijaryhmän analysoimaa tietoa mitään siihen lisäämättä.

Analyyseissä noudatettiin varovaisuusperiaatetta. Ne sisälsivät koosteen tapahtuneesta ja taustatietoa, jonka perusteella tapahtumien tulevaa kulkua voi arvioida. Greenpeacen maailmanlaajuinen viestintäverkosto levitti järjestön analyysia omilla verkkosivuillaan, facebookissa ja tiedotusvälineiden kautta.

Poikkeustilanteessa ensin tieto, sitten toiminta

Toimintatapa nopean reagoinnin tilanteissa vastaa Greenpeacen yleistä toimintatapaa: tutkia, dokumentoida, julkistaa, toimia ja vaikuttaa. Fukushima tapauksessa kysymys oli tutkimisesta ja dokumentoimisesta. Erityistä paljastamista ei silloin tarvita, kun koko maailman media seuraa tilannetta.

Myöhemmässä vaiheessa on tullut myös aika toimia ja vaikuttaa, joskin nyt aivan erilaisessa tilanteessa. Useassa maassa, kuten Saksassa, ydinvoima on siirtymässä historiaan. Toisaalla, kuten Suomessa, Fukushimasta koottu tieto on syventänyt tietoa ydinvoiman ongelmista. Tätä tietoa luonnollisesti käytetään kampanjoitaessa ydinvoimasta luopumisen puolesta.

Japanissa Greenpeace on tehnyt säteilymittauksia, ja painostanut viranomaisia toimiin väestön turvaamiseksi Fukushiman tuhon aiheuttamilta seurauksilta. Greenpeace pitää velvollisuutenaan toimittaa julkisuuteen valtioista ja elinkeinoelämästä riippumattoman järjestön kokoamaa tietoa.

Emme voi vielä luottaa siihen, että Greenpeacen visio olisi toteutunut. On edelleen olemassa suuri vaara, että ihmiskunta vie planeettamme tilanteeseen, jossa se ei enää pysty ylläpitämään elämää. Ilmastonmuutoksen uhan aiheuttama tilanteen kriittisyys pakottaa ponnistelemaan entistä enemmän kaikilla toiminnan askelmilla. On tiedettävä enemmän, on toimittava vahvemmin ja on vaikutettava voimakkaammin.

VTM, yksikön johtaja Sakari Nurmela, YTM, majuri (res.) Risto Sinkko

HYVÄ – PAHA HALLINTO: JULKISEN HALLINNON TYÖNTEKIJÄT JA KANSALAISET KOHTAAVAT



Näissä yhteystyöseminaareissamme on lähes tavaksi muodostunut tehdä pienimuotoinen kyselytutkimus, jolla on selvitetty kansalaisten tai muiden kohderyhmien näkemyksiä kulloinkin esillä olevista ajankohtaisista asioista. Nyt pidetyn seminaarin teemaa lähestyttiin mielipidetutkimuksella siten, että vastaajina oli sekä tavallisia kansalaisia että julkisen hallinnon työntekijöitä. Erityisesti vastaajiksi haettiin sellaisia henkilöitä, jotka olivat julkisen hallinnon asiakaspalvelutehtävissä tai joiden työnkuvaan kuului asiakaspalvelun johtaminen. Tiedot tutkimuksen toteuttamisesta esitetään tämän artikkelin lopussa. Tutkimus toteutettiin TNS Gallup Oy:n Gallup Forum -tutkimuspaneelissa syys-lokakuun vaihteen molemmin puolin.



Hieman yllättäen tutkimustuloksissa nousi esiin se, että julkisen palvelun digitalisointia pidettiin kansalaisten tasa-arvoa vähentävänä. Erityisesti tätä mieltä olivat julkisen hallinnon työntekijät. Toinen selkeä tulos oli se, että kansalaiset katsovat julkisen hallinnon toimivan hyvin silloin, kun julkisen hallinnon tehtävät ja voimavarat suunnataan kansalaisten arvopohjan mukaisiin kohteisiin. Tämä vähentää myös kansalaisten halua ja taipumusta vilppiin suhteessa viranomaisiin ja julkiseen hallintoon. Tutkimuksessa mitattiin myös vastaajien yleistä luottamusta ihmisiin ja tulos oli se, että edelleen elämme vahvan luottamuksen yhteiskunnassa.

Luottamus yleensä ihmisiin

Mielipidetutkimuksen yhtenä ideana oli ankkuroida tulos muihin arvoja ja luottamusta mittaaviin tutkimuksiin vertailukelpoisuuden saamiseksi. Tämä piti tehdä mahdollisimman kustannustehokkaasti, ja siksi mielipidetutkimuksessa mitattiin kansalaisten ja julkisen sektorin työntekijöiden luottamusta ihmisiin monikansallisen World Values Survey-tutkimuksen kanssa vertailukelpoisella mittarilla. Kysymystä käytetään myös European Social Survey-tutkimuksessa, joka perustuu osin samoihin aineistoihin.

Kysymys kuului: ”Kuinka paljon ihmisiin voi mielestäsi yleensä ottaen luottaa, vai onko niin, että ihmisten suhteen ei voi olla liian varovainen.” Vastaajat saivat käyttää numerovastauksia välillä 0-10. Tuloksen mukaan kansalaiset yleisesti ottaen ovat luottavaisia, keskiarvo 5,92, tyypillisin arvo 7 (22 %). Julkisen sektorin työntekijöiden keskiarvo oli 6,48, tyypillisin arvo 7 (28 %). ESS-tutkimuksen 4. kierroksen aineistossa on mukana 31 maata. Tästä vastaajajoukosta laskettu keskiarvo (jossa Suomi on siis mukana) on 4,70 ja tyypillisin arvo 5 (19 % vastaajista).

ESS:n neljäs kierros on valmistunut vuonna 2008, ja suomalaisia vastaajia oli siinä mukana yhteensä 2 193. Heidän tyypillisin arvonsa oli jopa 8 (27 %) ja keskiarvonsa oli 6,45. Luottamus on tämän(kin) mielipidetutkimuksemme tuloksen perusteella suomalaisen yhteiskunnan resurssi, jonka pohjalle rakentuu yhteiskunnan toimintaa tukeva ja rakentava sosiaalinen pääoma.

Kahden mittausajankohdan erotuksen tarkastelu saattaisi tietenkin antaa aihetta päätellä, että kansalaisten yleinen luottamus ihmisiin olisi alentumaan päin. Kahden ajankohdan välisestä muutoksesta ei ole perusteltua tehdä pitkälle meneviä päätelmiä trendistä. Oman tutkimuksemme kansalaisnäyte on verraten pieni, joten tilastollisen satunnaisvirheenkään olemassaoloa ei ole syytä täysin unohtaa.

Vertailu antaa kuitenkin mahdollisuuden yhteen näkökulmaan ja analyysimahdollisuuteen. Käytetyn vastaajaneelin rutiinitaustamuuttujiin kuuluu nimittäin myös poliittisen kannan mittaus.

Tätä paneelia ei käytetä puoluekannatuksen varsinaiseen estimointiin, mutta puoluekanta on kuitenkin kysytty. Ihmisiin luottamisen keskiarvo poliittisen kannan mukaan antaa yllättävän tuloksen: vähiten luottavaisia ovat Perussuomalaisten kannattajat ja luottavaisimpia Vihreiden kannattajat. Puoluekannatuskysymys kuului: ”Mitä puoluetta äänestäisit, jos eduskuntavaalit olisivat nyt?”. Ihmisiin yleensä luottamisen keskiarvot puoluekannan mukaan olivat seuraavat:

Keskusta	6,35
Kokoomus	6,14
SDP	6,24
Vasemmistoliitto	5,45
Vihreät	6,61
Perussuomalaiset	4,51
Muut	6,50
En äänestäisi	5,00

Perussuomalaisia kannattaa tällä hetkellä noin viidennes suomalaisista äänestysikäisistä, ja puolueen kannatus on viime vuosina noussut voimakkaasti. Herättää kysymys, miten viidesosa suomalaisista on joutunut tilanteeseen, jossa heidän luottamuksensa yleensä ihmisiin on alhaisemmalla tasolla kuin muilla.

Onko kysymys siitä, että heillä luottamus ei koskaan ole ollut samalla tasolla kuin muilla, vai onko heidän luottamuksensa jostain syystä päässyt laskemaan. Jälkimmäinen vaihtoehto saa tukea, jos tulkitsemme edellä esitettyä kahden mittausajankohdan vertailua siten, että luottamus ihmisiin todellakin on keskimäärin laskenut koko väestön tasolla laskettuna.

Jos havaitsemme kahden muutoksen, ihmisiin luottamisen laskun ja Perussuomalaisten kannatuksen kasvun olevan yhteydessä toisiinsa, emme voi kuitenkaan päätellä mitään siitä, kumpi on syy ja kumpi seuraus. Tämän artikkelin tavoitteisiin ei kuulu eikä mahdu tämän asian analysointi pidemmälle. Voimme ehkä todeta, että tässä on yksi mielenkiintoinen ja jatkotutkimusta tarvitseva sosiaalisen ilmiö.

Mielipidetutkimusaineistomme mukaan on selvästi myös niin, että ihmisen koulutus-taso on yhteydessä suurempaan luottavaisuuteen. Koulutustason kontrollointi todennäköisesti pienentäisi Perussuomalaisten ja Vihreiden kannattajien välistä eroa ihmisiin luottamisessa, mutta tällaiseen analyysiin ei tässä ryhdytä. Ilmeistä on, että muitakin sosiologisesti perusteltuja eroja ihmisiin luottamisessa on löydettävissä, ja eri tekijöiden välisten suhteiden analyysi tuottaisi mielenkiintoisia tuloksia.

Hallinnon tutkimuksessa palveluiden tuottajien ja niiden käyttäjien välistä suhdetta voidaan tarkastella myös kommunikaation onnistumisen näkökulmasta. Arkipäivän tasolla jo nähdään, että tieto ei aina kulje niin kuin olisi toivottavaa ja esimerkiksi eri asioista annetut ohjeet eivät tule ymmärretyiksi niin kuin etukäteen on ajateltu. Itse asiassa tässä lähestytään saksalaisen sosiologin Niklas Luhmannin (1986,1988) ajatuksia. Hän lähtee ajattelussaan siitä, että sosiaaliset systeemit koostuvat vain ja ainoastaan kommunikaatiosta. Hänelle yksilö ei ole järjestelmän perusyksikkö. Näkemys koko yhteiskunnasta on kommunikaatiivinen ja sitä kuvaa kolme elementtiä

- informaatio eli mitä ilmaistaan,
- ilmaisu/välitystapa eli miten ilmaistaan ja
- ymmärtäminen eli miten reagoidaan.

Luhmannia seuraten luottamuksen kokonaisuudessa nähdään erikseen kommunikaatiivisen luottamuksen klassinen kolmijako: tuttuus, luottamus ja luottavaisuus. Tuttuuden osuus ihmisen toiminnassa perustuu vanhoihin toimintamalleihin – mitä arkaaisempi ja yksinkertaisempi yhteiskunta oli, sitä enemmän vierastettiin uusia asioita ja tuttuus määräsi elämää. Tämä ei ole edelleenkaan kadonnut, vaan on läsnä Luhmannin ajattelun mukaan niin sanotussa yksinkertaisessa kommunikaatiossa.

Luottamus puolestaan liittyy riskeihin ja tulevaisuuteen. Luottaessamme otamme riskin, mutta voimme vähentää meitä ympäröivää monimutkaisuutta. Luottamus (trust) on suhde vähintään kahden ihmisen tai kommunikoidijan välillä.

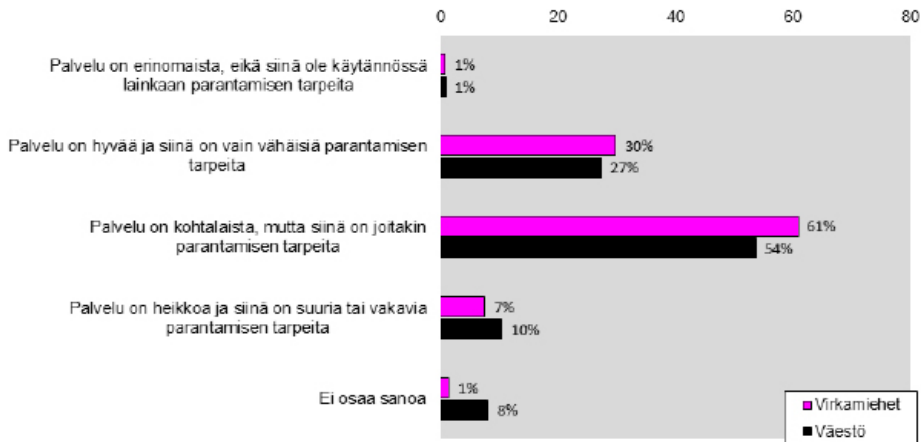
Luhmannin mallin mukaan luottavaisuus on systeemiluottamusta, joka liittyy sosiaalisen järjestelmän tai yhteiskunnan alajärjestelmien toimintaan. Näitä ovat vaikkapa politiikka tai julkinen hallinto. Näin luottamus poliitikkoon tarkoittaa sitä, että ei tarvitse ottaa riskiä vaan voi luottaa siihen, että tämä täyttää tehtävänsä tai toimii yleensä saamansa mandaatin mukaisesti. Nyt voidaan ajatustestinä esittää, onko suomalainen poliittinen järjestelmä ja suomalaiset poliitikot menettäneet luottamustaan. Syynä voi olla koettu korruptio tai poliitikkojen esiintyminen mediassa. Mahdollista on siis ajatella, että suomalaisen luottavaisen yhteiskunnan ilmapiirissäkin on tapahtumassa muutoksia, jotka heijastuvat myös kansalaisten suhtautumisessa julkiseen hallintoon, sen tuottamiin palveluksiin ja noiden palveluiden tuottajiin yksittäisinä toimijoina.

Julkinen hallinto ja palveluiden digitalisointi

Julkisen sektorin työntekijöiden ja kansalaisten mielipiteiden kartoitus tässä kyselyssä on toteutettu yleisten yhteiskunnallisissa keskustelussa esillä olleiden seikkojen kuvaamisena. Käytettävissä olevien resurssien rajoittamana tämä kartoitus ei edes ole kovin systemaattinen, vaan mukaan on poimittu asioita, joiden seminaarissa ajateltiin tulevan keskustelun kohteeksi. Alun perin ajatuksena oli tarkastella julkisen sektorin työntekijöiden – joita tässä lyhyiden vuoksi nimitetään virkamiehiksi, vaikka kaikki eivät tiukasti määritellen olekaan virkamiehiä – kansalaisiin kohdistamaa luottamusta. Yllättävän voimakkaasti nousi kuitenkin esiin virkamiesten näkemys palveluiden digitalisoinnin eriarvoistavasta vaikutuksesta. Niinpä tämä asia ansaitsee tulla tarkasteluksi ensimmäisenä.

Julkisen sektorin palvelu ja näkemykset vilpistä

JULKISEN SEKTORIN ASIAKKAILLEEN TÄLLÄ HETKELLÄ TARJOAMA PALVELU (%)



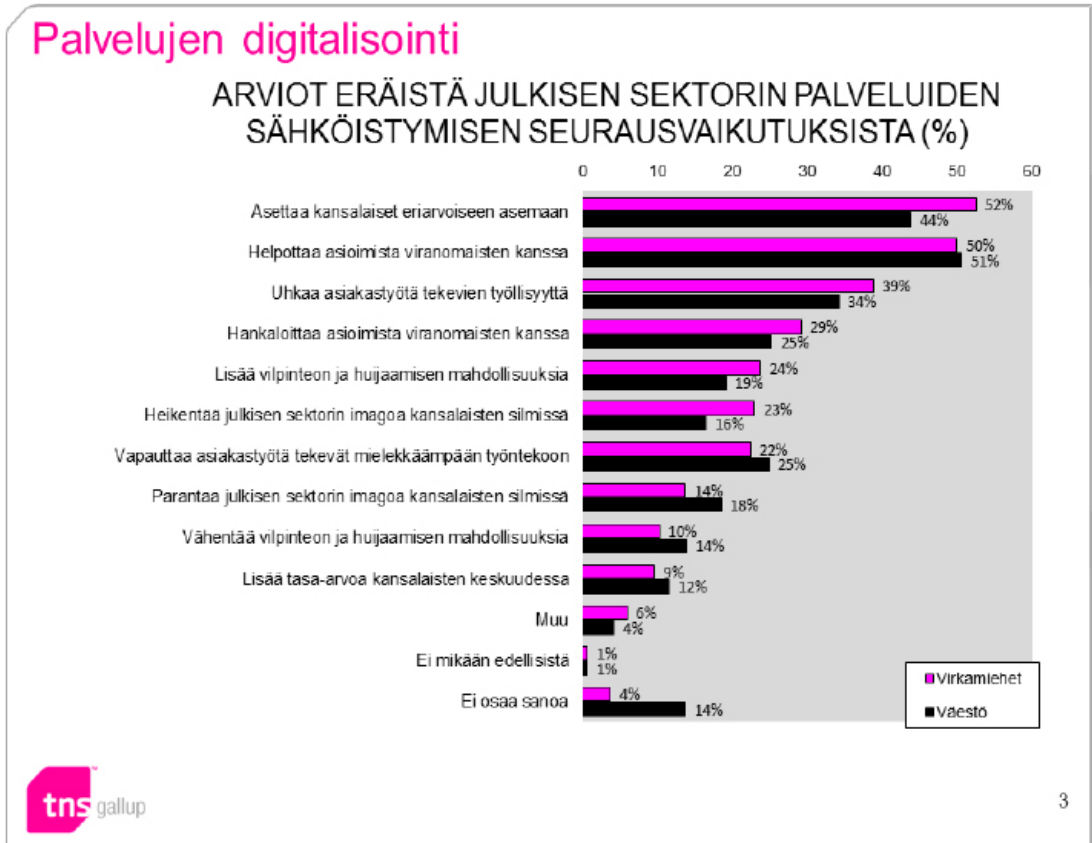
Kuva 1. Julkisen hallinnon työntekijöiden ja kansalaisten arviot julkisen sektorin digitaalisten palveluiden yleistymisen vaikutuksista.

Kuvan 1 perusteella voidaan sanoa, että arviot digitalisoinnin vaikutuksista ovat voittopuolisesti myönteisiä. Yli puolet virkamiehistä on sitä mieltä, että vaikutukset ovat myönteisiä sekä julkisen sektorin asiakkaiden että työntekijöiden kannalta. Kansalaisilla on ollut jossain määrin virkamiehiä enemmän vaikeuksia ottaa kantaa asiaan.

Joka tapauksessa seuraava kuva 2 kertoo, että enemmistö sekä virkamiehistä että kansalaisista arvioi digitalisoinnin helpottavan asiointia viranomaisten kanssa. Tämä tulos on tietenkin hyvin yleinen arvio, eikä se erittele eri julkisen hallinnon alojen synnyttämää käsitystä vaikutuksista. Ilmeistä on, että julkisen hallinnon palveluiden taso toimijasta toiseen vaihtelee (ks. esim. Innolink 2011).

Merkittävä tulos mielestämme on kuitenkin se, että virkamiehistä 52 % arvioi digitalisoinnin asettavan kansalaiset eriarvoiseen asemaan. Kansalaisten joukossa vastaava osuus on 44 %. Tulos on tietenkin jossain määrin odotettu esimerkiksi viimeaikaisen julkisen keskustelun perusteella, mutta eriarvoistamisväitteen suuri osuus kuitenkin yllättää. Julkisen sektorin työntekijät ovat nähneet kansalaisten vaikeudet digitaalisten palveluiden käytössä ja käyttöön otossa.

Kansalaisten vastauksissa eriarvoistumisväite saa sitä enemmän kannatusta, mitä harvemmin henkilö sanoo käyttävänsä Internetin eri palveluita. Tässä on tietenkin muistettava se, että kaikki vastaajat ovat Internetin käyttäjiä ainakin siinä mielessä, että he kuuluvat tutkimusyrityksen vastaajapaneeliin. Eri tutkimusten mukaan noin viidennes kansalaisista ei edelleenkään käytä Internetiä kotoaan. Vanhuuseläkeläisistä Internetiä käyttää enintään puolet.



Kuva 2. Julkisen sektorin työntekijöiden ja kansalaisten arvioita julkisen sektorin palveluiden digitalisoinnin seurauksista.

Sekä virkamiesten että kansalaisten vastausten perusteella nähdään myös, että tietty sukupolvijako on noin 35:n ikävuoden kohdalla. Nuoret suhtautuvat digitaalisiin palveluihin positiivisemmin, vanhemmat ovat kriittisempiä. Kaikkiaan noin neljännes sekä virkamies- että kansalaisvastaajista on sitä mieltä, että digitalisointi hankaloittaa asioimista virkamiesten kanssa. Virkamiehistä jopa 39 % arvioi digitalisoinnin vähentävän asiakastyötä tekevän julkisen sektorin henkilöstön työllisyyttä.

Näiden tulosten perusteella näyttäisi oikeutetulta arvio niin sanotun 20-80 periaatteen toteutumisesta julkisen sektorin asiakastyössä tulevana vuosina. Tämä tarkoittaisi sitä, että 80 % kansalaisista omaksuu digitaaliset palvelut ja käyttää niitä.

Toisaalta lopun kahdenkymmenen prosentin palveluun joudutaan käyttämään 80 % julkisen sektorin asiakaspalvelun kapasiteetista. Julkisuudessa on jo esiintynyt puheenvuoroja, joissa nähdään vakavia kansalaisten syrjäytymisen vaaroja tässä mielessä. Jos tietotekniikka ei ole kansalaisen hallussa tai käytettävissä, on hän uuslukutaidoton, lähes kyvytön hoitamaan omia asioitaan viranomaisiin päin.

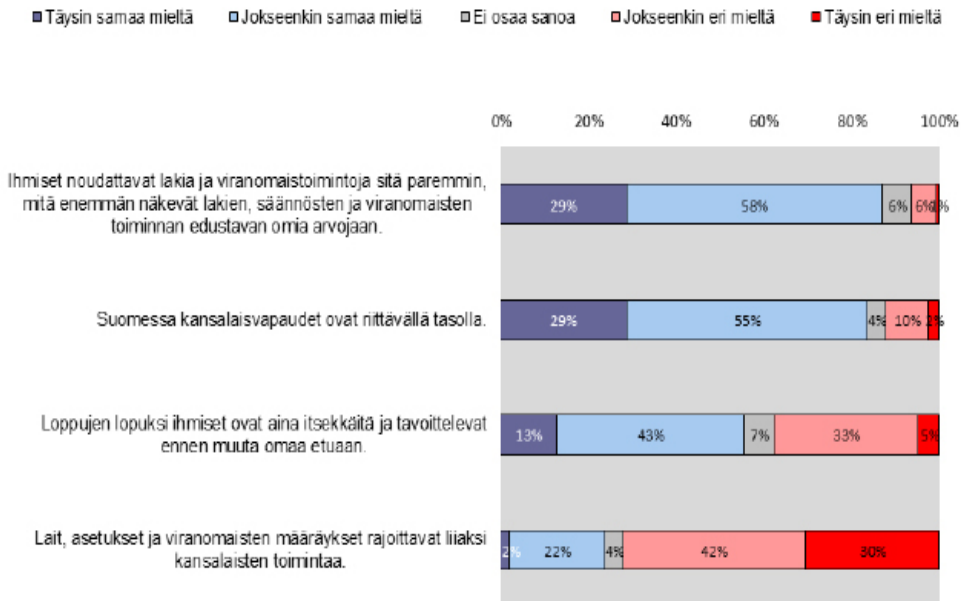
Palveluiden kehittämisessä on siis haasteita ja uusia palvelumuotoja tarvitaan. Yksi tällainen saattaisi olla julkisen sektorin palveluneuvoja, eli työntekijä joka hoitaa Internetiä käyttämättömän henkilön tarvitsemien toimenpiteiden ”näpyttelyn” omalla päätelaitteellaan. Luontevasti tällainen palvelu voisi kuulua kuntien palvelutuotannon piiriin. Samalla vanhukset ja muut eri syistä Internetiä käyttämättömät kansalaisryhmät saisivat hoidettua yksityispuolenkin digitaaliset palvelunsa, kuten esimerkiksi pankkiasiat tai Valtion Rautateiden lippujen oston.

Yhteisen arvopohjan vaatimus

Edellä voitiin jo nähdä, että Suomessa toimimme yleisen ihmisiin luottamisen ilmapiiirissä – ainakin siis moniin muihin maihin verrattuna. Osa tätä yleistä luottamusta on yhteinen arvopohja. Yhteistä arvopohjaa kuvaamaan laadittiin väittämä: ”Ihmisen noudattavat lakia ja viranomaistoimintoja sitä paremmin, mitä enemmän he näkevät lakien, säännösten ja viranomaisten toiminnan edustavan omia arvojaan.” 87 % vastanneista julkisen sektorin työntekijöistä on ainakin jokseenkin samaa mieltä väittämän kanssa. Kansalaisista 84 % kertoo samanlaisesta näkemyksestä.

Julkisen sektorin työntekijöiden mielipiteitä

VIRKAMIESTEN MIELIPITEITÄ KANSALAISISTA (%)

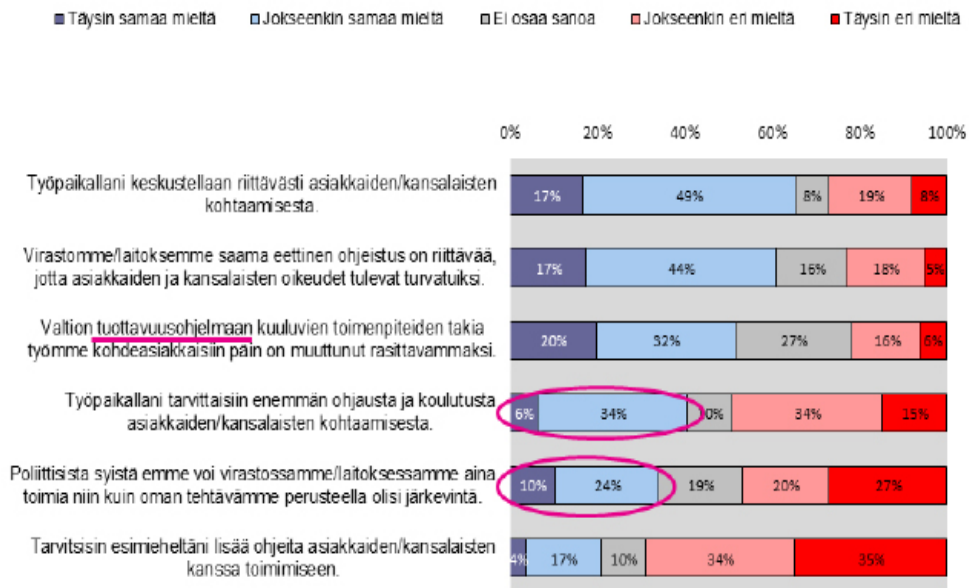


Kuva 3. Julkisen sektorin työntekijöiden mielipiteitä.

Käytännön tasolla on tietenkin erittäin tulkinnanvaraista, mitä kaikkea tähän yhteisen arvopohjan vaatimukseen sisältyy. Suomalaisilla on selkeä tasa-arvovaatimus, jonka mukaan julkiset palvelut eivät saa tuottaa toisille perustelemattoman hyviä etuja. Virkamiesten mielestä kansalaisvapaudet Suomessa ovat riittävällä tasolla, jopa 84 % on ainakin jossain määrin samaa mieltä. Lakien, asetusten ja viranomaisten määräysten ei nähdä rajoittavan liiaksi kansalaisten toimintaa. Kansalaisista kuitenkin 30 % on vähintään jossain määrin sitä mieltä, että heidän toimintaansa rajoitetaan.

Julkisen sektorin työntekijöiden mielipiteitä

VIRKAMIESTEN MIELIPITEITÄ VIRANHOIDOSTA (%)

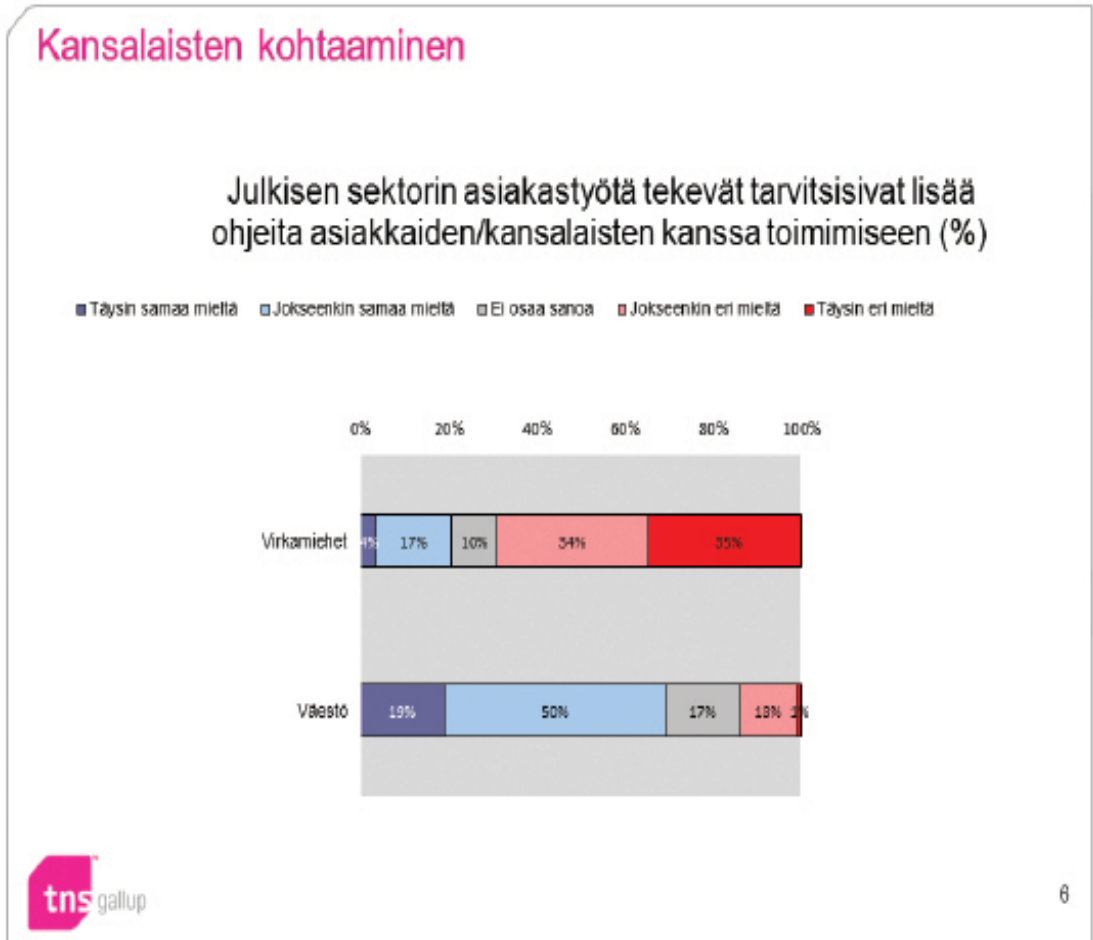


Kuva 4. Julkisen sektorin työntekijöiden mielipiteitä työnsä tekemisestä ja kansalaisten kohtaamisesta.

Kuvan 4 esittämät tulokset antavat positiivisen kuvan julkisen sektorin työntekijöiden kohtaamisesta kansalaisten kanssa. Enemmistö vastaajista on sitä mieltä, että kansalaisten kohtaamisesta keskustellaan työpaikalla riittävästi ja eettinen ohjeistus on riittävä. Kuitenkin 40 % on sitä mieltä, että kansalaisten kohtaamisessa tarvittaisiin enemmän ohjausta ja koulutusta.

52 % vastaajista on lisäksi sitä mieltä, että tuottavuusohjelmat ovat tehneet asiakastyöskentelyn entistä rasittavammaksi. Myös poliittiset syyt rajoittavat jossain määrin työntekijöiden mielestä järkevimpien toimintatapojen soveltamista. Tässä yhteydessä ei ollut mahdollisuutta tarkentaa sitä, mitä vastaajat itse asiassa tarkoittavat poliittisilla syillä, mutta arvattavasti syyt saattavat liittyä esimerkiksi poliittisen ilmapiirin luomiin korrektisuussäntöihin.

Kansalaisten ja julkisen hallinnon työntekijöiden näkemykset eroavat voimakkaasti siinä, tarvitsevatko virkamiehet lisää ohjeita kansalaisten kohtaamisessa. Tulos kuvataan kuviossa 5.

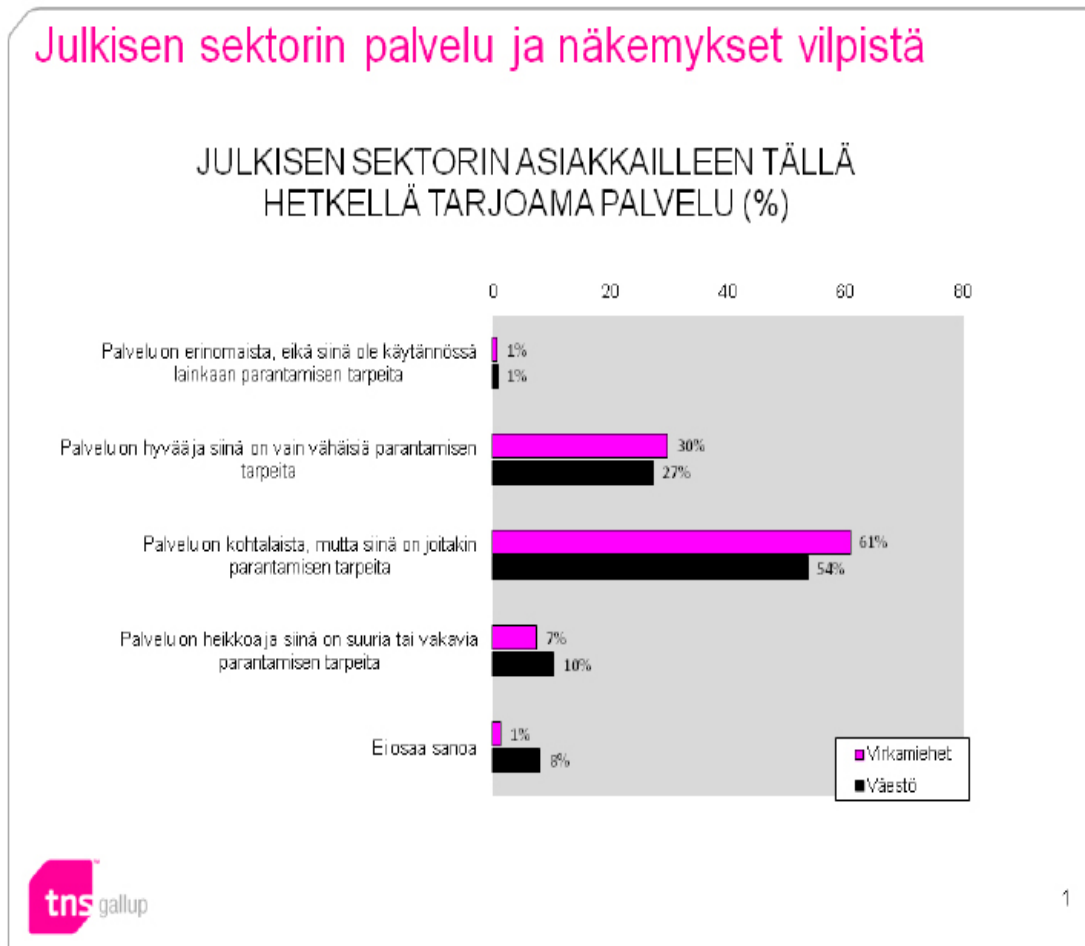


Kuva 5. Uusien ohjeiden tarve kansalaisten kanssa toimimisessa julkisen sektorin työntekijöiden ja kansalaisten mielestä.

Virkamiesten voidaan ajatella olevan verraten tyytyväisiä tapaansa ja kykyynsä palvella ja kohdata kansalaisia – ainoastaan 21 % sanoo tarvitsevansa lisää ohjeita toimintaansa ainakin jossain määrin. Kansalaisista sen sijaan jopa 69 % katsoo virkamiesten tarvitsevan uutta ohjeistusta asiakassuhteissaan toimimiseen. Jossain määrin näyttääkin siltä, että julkisen sektorin työntekijät yliarvioivat antamansa palvelun toimivuutta ja osuvuutta. Heistä 54 % on sitä mieltä, että varsin suuri osa kansalaisista arvostaa saamaansa palvelua. Kansalaisten joukossa vastaava osuus on 38 %.

Vilpin mahdollisuudesta

Ei ole syytä epäillä, etteikö enemmistö kansalaisista toimisi rehellisesti ja reilusti suhteissaan viranomaisiin ja julkiseen palveluun. Seuraava tarkastelumme pyrkii kartoittamaan sitä, kuinka julkisen hallinnon työntekijät näkevät työssään kansalaiset tässä mielessä. Alkuun tarkastellaan palvelun yleistä arviointia.

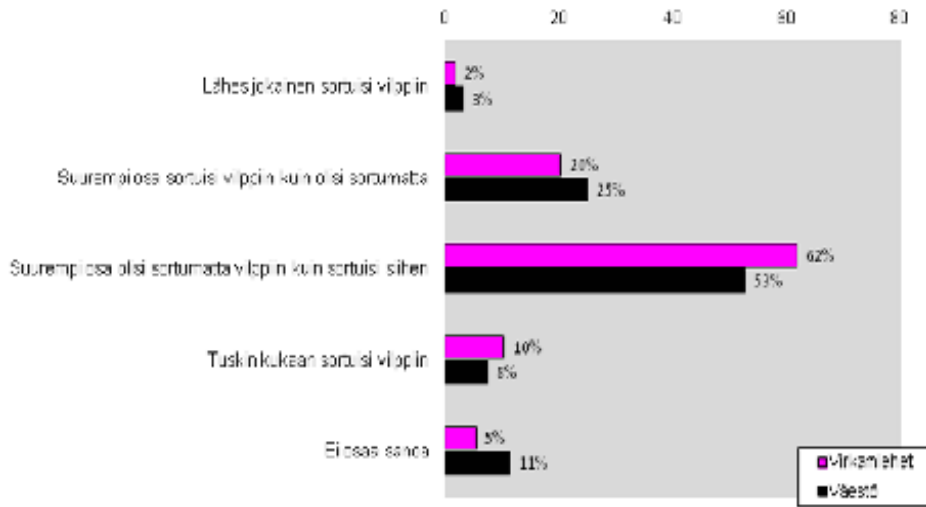


Kuva 6. Julkisen sektorin työntekijöiden ja kansalaisten näkemykset palvelun tasosta.

Kuvio 6 kertoo sen, että virkamiesten ja kansalaisten näkemykset ovat hyvin lähellä toisiaan. Kummassakin ryhmässä enemmistön mielestä palvelu on kohtalaista ja siinä on kuitenkin joitakin parantamisen tarpeita. Voidaan ajatella, että kummassakin vastaajaryhmässä näkemykset ovat realistisia, koska vastausjakaumat tulevat niin lähelle toisiaan.

Julkisen sektorin palvelu ja näkemykset vilpistä

ARVIOT JULKISEN SEKTORIN ASIAKKAIDEN SORTUMISESTA PIENEEN VILPPIIN SOPIVAN TILAISUUDEN AUETESSA (%)

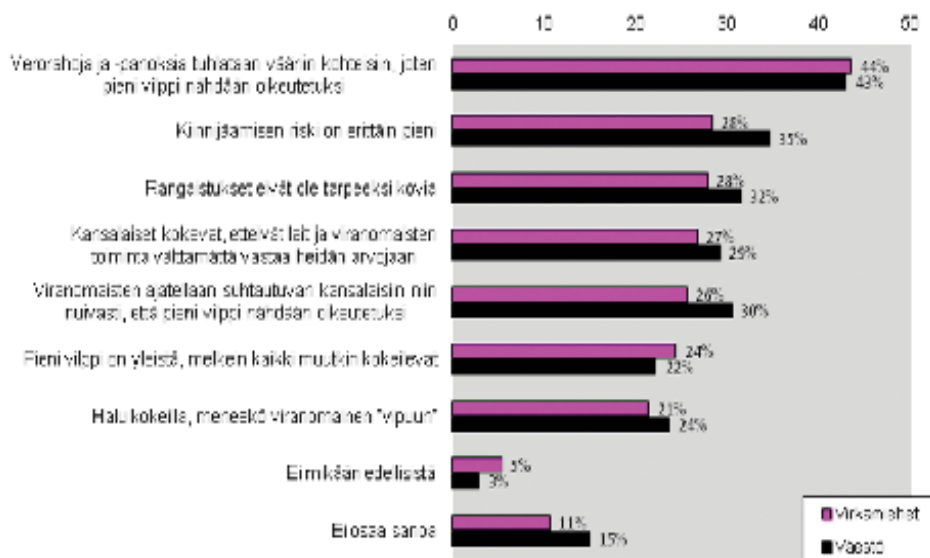


Kuva 7. Julkisen sektorin työntekijöiden ja kansalaisten näkemykset julkisen sektorin asiakkaiden taipumuksesta sortua vilppiin tilaisuuden auetessa.

Sekä tutkittujen julkisen hallinnon työntekijöiden että kansalaisten näkemykset suomalaisten rehellisyydestä tai taipumuksesta lipsahtaa vilpin puolelle julkisen hallinnon kanssa asioidessaan ovat hyvin samantapaiset. Enemmistö on sitä mieltä, että "tilaisuus tekee varkaan"-hypoteesi ei toteudu. Viidennes virkamiehistä ja neljännes kansalaisista arvelee kuitenkin, että suurempi osa saattaisi sortua vilppiin kuin välttäisi sitä.

Julkisen sektorin palvelu ja näkemykset vilpistä

SYIT, JOIDEN TAKIA AINAKIN JOILLAKIN JULKISEN SEKTORIN ASIAKKAILLA AJATTELAAN HERAAVANKIUSALUS PIENEEN VILPPIIN (%)



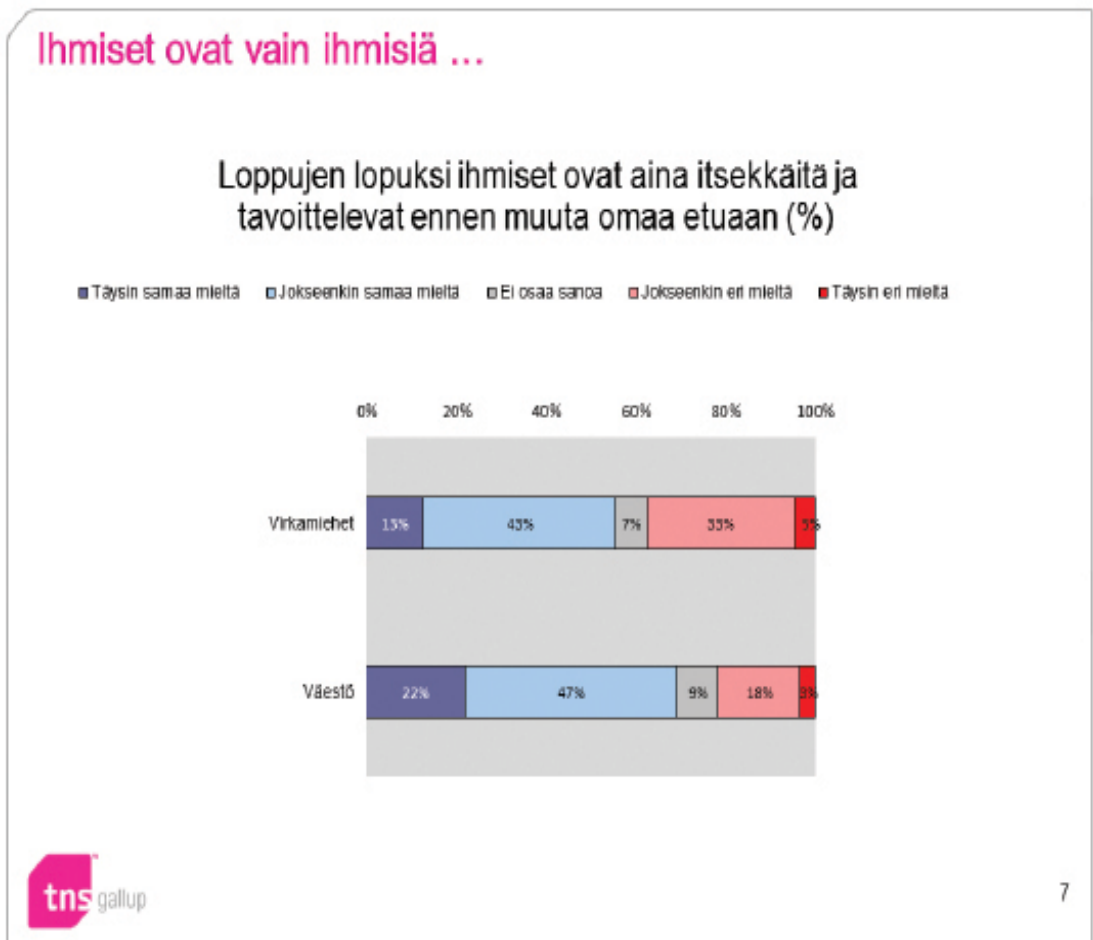
Kuva 8. Julkisen sektorin työntekijöiden ja kansalaisten näkemykset julkisen sektorin asiakkaiden vilpin perusteista tai mahdollisuuksista.

Yhteisen arvopohjan vaatimus näkyy myös kuvan 8 esittämässä tuloksessa. Lähes puolet sekä virkamiehistä että kansalaisista ajattelee oikeutetun pienen vilpin perusteluksi sen, että verorahoja ja yhteiskunnan panoksia tuhlaataan asiakkaan mielestä väärin kohteisiin. Yli neljäsosa kummastakin vastaajaryhmästä on sitä mieltä, että kansalaisten kokemus liittyy siihen, etteivät lait ja viranomaisten toiminta välttämättä vastaa heidän arvojaan.

Kuva kertoo myös siitä, että kansalaiset ovat virkamiehiä hieman kriittisimpiä esimerkiksi kiinnijäämisen riskin arvioinnissa sekä siinä, että rangaistukset kiinni jäämisestä eivät ole tarpeeksi kovia. Epärehellisen käyttäytymisen ja toimimisen itu näyttää jossain määrin kaiken kaikkiaan elävän sekä julkisen sektorin työntekijöiden että kansalaisten mielestä asiakkaiden ajatuksissa. Virkamiehistä ainoastaan 5 % sanoo, että mikään esitetystä pienen vilpin perusteista ei pidä paikkaansa. Kansalaisvastaajien joukossa vastaava osuus on 3 %.

Lopuksi – ihmiset ovat vain ihmisiä

Tämän artikkelin lähtökohtana oli tulos siitä, että Suomessa elämme keskinäisen luottamuksen yhteiskunnassa. Ihmisten elämistä ja olemista voidaan toki tarkastella monesta muustakin näkökulmasta. Ihmiset voivat luottaa yleensä toisiin ihmisiin, mutta se ei poista näkemystä siitä, että jokainen yksilö voikin olla itsekäs ja asettaa oman etunsa muiden edun tai yleisen edun edelle. Tätä kuvaa tulos seuraavassa kuviossa.



Kuva 9. Julkisen sektorin työntekijöiden ja kansalaisten näkemys ihmisten itsekkyydestä ja oman edun tavoittelusta.

Virkamiehistä 56 % allekirjoittaa ainakin jossain määrin väitteen, että loppujen lopuksi ihmiset ovat aina itsekkäitä ja tavoittelevat ennen muuta omaa etuaan. Tavallisten kansalaisten parissa itsekkyydväittäjä saa vielä enemmän tukea, jopa 69 % ajattelee niin. On vaikea sanoa, onko tässä julkisen hallinnon näkökulmasta kysymys kielteisestä vai myönteisestä asiasta.

Mahdollista on ehkä sanoa, että tältä pohjalta sekä julkisen hallinnon toimijoilla että kansalaisilla on realistinen kuva toisistaan. Kun toisten motiiviperusta ymmärretään oikein, rakennetaan samalla tervettä hallintokulttuuria.

Tutkimuksen toteutus

Tutkimus toteutettiin TNS Gallupin Oy:n Gallup Forum -tutkimuspaneelissa syys-lokuun 2011 vaihteen molemmin puolin. Gallup Forum on koko suomalaista aktiiviväestöä edustava Internet-paneeli (pl. ahvenanmaalaiset). Tavallisia kansalaisia edustavia vastaajia oli yhteensä 1 134. Julkisen hallinnon työntekijöitä edustavia vastaajia oli yhteensä 528. Heidät valittiin vastaajatietokannasta heidän ilmoittamansa työtehtävän ja työnantajan perusteella. Työnantajina oli koko julkinen sektori, myös kirkko mukaan luettuna.

Lähteet

Innolink(2011)Julkisten palvelujen laatubarometri ja verkkopalvelu 2011.Saatavilla:http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20111024Julkis/Jul-kisten_palvelujenlaatubarometri_verkkopalvelut2011.pdf. Viitattu 24.10.2011.

Luhmann, N. (1986) Ökologische Kommunikation: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen: Westdeutscher Verlag.

Luhmann, N. (1988) Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives. Teoksessa D. Gambetta (toim.) Trust: Making and breaking cooperative relations. Oxford: Basil Blackwell, 94-105.

Suurlähettiläs Hannu Mäntyvaara

TILANNEKUVA JA TILANNETIETOISUUS



Turvallisuushkiin varautumista ja kokonaisturvallisuutta tarkastellut Hallbergin komitea (2010) kirjoitti mietinnössään, että jatkossa keskeinen kehittämiskohde on tilannekuvatoiminta, jotta valtionjohto saa tarvittavat tilannetiedot nopeasti ja että kyky tukea toimivaltaisia viranomaisia tilannekuvatoiminnalla hallinnon eri tasoilla, mukaan lukien järjestöt ja elinkeinoelämä, paranee. – Miltä tämä haaste näyttää kolmen vuoden kokemuksen valossa VNK:n tilannekuvakoordinaattorin tehtävästä, joka tämän kirjoittajan osalta päättyi 31.3.2011?

Tilannetietoisuus kriisijohtamisen tukena

Tilannekuva ja tilannetietoisuus ovat käsitteitä, jotka saavat esimerkiksi joulukuussa 2010 valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyssä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS) verrattain laajan esittelyn osana kriisijohtamista. Häiriötilanteiden hallitsemiseksi operatiiviset toimijat ja päätöksentekijät tarvitsevat luotettavaa tietoa ajankohtaisesta kehityksestä ja tästä muodostuvaa tilannetietoisuutta toimintansa tueksi. Julkisuudessa on syntynyt jonkin verran keskustelua siitä, millaisin toiminnallisilla ja päätöksentekorakenteilla yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta pitäisi huolehtia. YTS esittää nykyisen käytännön mukaisen mallin. Viime vuonna istunut KHO:n presidentin Pekka Hallbergin johtama komitea teki asiasta kokonaisvaltaisen selvityksen ja esitti eräitä suosituksia, jotka on kirjattu komitean mietintöön ”Varautuminen ja kokonaisturvallisuus”. Valtioneuvoston kanslian johdossa pääministeri Vanhasen aikana toiminut valtiosihteeri Risto Volanen sai Suomen Kuvalehdessä 11/2011 laajasti tilaa näkemyksilleen kokonaisturvallisuuden johtovastuista Suomessa. Eräs Volanen esiin nostama ongelma koski tiedonkulkua ja pääministerin oikeutta tiedon saantiin poliisiviranomaisilta tilanteissa, joissa ehkä tutkinnalliset syyt rajoittavat poliisin mahdollisuuksia tiedon avoimempaan jakamiseen, mutta kyseinen informaatio olisi kuitenkin merkityksellistä valtakunnan kansainvälisten suhteiden ja pääministerin toiminnan kannalta.

Viranomaistiedon saanti: esimerkkinä Arctic Sea

Volanen otti tiedonkulusta esimerkkitapaukseksi Arctic Sea –aluksen kaappauksen Itämerellä heinäkuussa 2009 ja sen mystisen katoamisen Atlantin valtamerelle, kunnes Venäjän laivasto löysi aluksen Kap Verden saarten eteläpuolelta Länsi-Afrikan edustalta ja pidätti sen.

Arctic Seaä koskevan tiedonkulun ongelma oli siinä, että keskusrikospoliisi alkoi tutkia asiaa törkeän kiristyksen yrityksenä, kun taas kansainvälisessä julkisuudessa nousi spekulatioiden aalto laivakaappauksen ”todellisista syistä”. Esitettiin väitteitä salaisesta aselastista, joka olisi ollut matkalla Iraniin, tai jostain muusta arkaluontoisesta kuljetuksesta, jonka peitteenä oli tavanomainen sahatavaran kuljetus Suomesta Algeriaan. Arctic Sea tuli Pietarsaareen noutamaan rahtiaan suoraan telakalta Kaliningradista. Otaksuttiin että salaisen lastin kätkentä oli suoritettu telakoinnin yhteydessä. Suomeen liittyvä kansainvälinen uutistapahtuma nähtiin siten maailmalla aivan jonain muuna kuin puolentoista miljoonan euron kiristysjuttuna. KRP ja kansainvälinen julkisuus puhuivat aivan eri asioista. Jos KRP ei todellakaan missään vaiheessa saanut tietoonsa mitään kansainvälisiä spekulatioita tukevaa faktatietoa, on ehkä ymmärrettävää, ettei pelkkiä huhupuheita haluttu toistaa.

VNK tilannekuvan tuottajana

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kirjoitetaan: ”Valtioneuvoston kanslia huolehtii valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan tuottamisesta sekä siihen liittyvien teknisten ja hallinnollisten järjestelmien rakentamisesta ja ylläpitämisestä”. Vastaavasti todetaan, että ”ministeriöiden tilannekuvajärjestelmien tulee tukea tarkoituksenmukaisella tavalla valtion ylimmän johdon tilannekuvaa”. Tässä tarkoituksessa VNK:n yhteyteen on perustettu valtioneuvoston tilannekeskus (VNTIKE) sekä tilannekuvakoordinaattorin virka, joiden tarkoituksena on ylläpitää ja edistää pääministerin ja koko valtioneuvoston tilannetietoisuutta niin akuuteista (reaaliaikaisista) tilanteista ja turvallisuustapahtumista kuin myös yleisemmistä sekä kotimaan että kansainvälisen turvallisuuden kysymyksistä (ennakoiva/temaattinen turvallisuustilannekuva). Sektorikohtaisesti vastuullisille viranomaisille on itsestään selvää ylläpitää oman alansa tilannekuvaa ja edistää johdon yleistä tilannetietoisuutta oman hallinnonalansa tapahtumista. Kehittämisen tarvetta on nähty erityisesti kokonaisvaltaisen, poikkihallinnollisen tilannekuvan muodostamisessa, sillä monet häiriötilanteet, vakavammista kriiseistä puhumattakaan, koskettavat useita hallinnonaloja. Tietoa on siten jaettava hallintojen välillä ja yhteensovitettava toimenpiteitä, vaikka operatiivisesti tietty hallinnonala tai viranomainen olisikin toiminnallisessa johtovastuussa. Lisäksi nykyajan mediajulkisuus edellyttää poliittiselta johdolta, ministereiltä ja pääministeriltä, tilannetietoisuutta ja poliittisen vastuun ottamista sellaisistakin tilanteista, joissa toiminnallinen vastuu ja johto pysyvät sektoriviranomaistasolla, mutta joilla on merkittävä julkisuusarvo. Vakavammat onnettomuudet ja rikostilanteet ovat tästä esimerkkejä.

Kaksi tsunamia kriisijohtamisen malleina

Periaatteessa suomalainen kriisijohtamismalli lähtee siitä, että mitä laajemmin tilanne uhkaa yhteiskunnan kriittisiä toimintoja ja vaarantaa kansalaisten turvallisuutta kotona tai ulkomailla sekä uhkaa valtion turvallisuutta ja itsenäisyyttä, sitä enemmän päätöksenteon vastuu ja yhteensovittaminen nousee poliittiselle eli valtioneuvoston tasolle. Tilanteen edetessä enemmän kohti poikkeusoloja, jotka vaativat valmiuslain säädösten aktivointia ja sotilaallisen puolustuksen valmiuksien vahvistamista, kuvaan tulevat päättäjinä myös eduskunta ja tasavallan presidentti.

Vuoden 2004 tsunamitilannetta väritti alkuvaiheessa täysin riittämätön tilannetieto ja ymmärryksen puute tapahtuman vakavuudesta alueella, jossa oli tuhansia suomalaismatkailijoita. Katastrofin mittasuhteiden valjetessa sitä ei ollut enää mahdollista käsitellä pelkästään ulkoasianministeriön toimivaltaan kuuluvana konsulaarisena tilanteena, vaan siitä tuli valtakunnallisen tason pelastustehtävä, jossa valtioneuvoston ja pääministerin tasolle ulottuva johtovastuu oli perustuslainkin nojalla osoitettavissa. Vertailun vuoksi Japanin maanjäristys ja tsunami sekä niiden seurauksena tapahtunut Fukushima ydinvoimalan vaurioituminen pysyivät toimivaltaisten viranomaisten hallinnassa. UM pystyi hyvin kartoittamaan Japanissa olevien Suomen kansalaisten tilanteen; evakuoiteja ei tarvittu, ohjintaan riittivät matkustustiedotteet ja muu UM:n organisoima yleisöinformaatio. Vastaavasti Fukushima ydinvoimalan tilanteen seuranta ja siitä tiedottaminen kuuluivat luonnostaan Säteilyturvakeskuksen (STUK) tehtäviin.

Tilanne edellytti kuitenkin valtioneuvostotason tilannetietoisuuden ylläpitämistä, jossa tarkoituksessa järjestettiin kriittisimmän viikon aikana kaksi hallituksen informaatio-tilaisuutta. VNTIKE seurasi Japanin luonnonkatastrofia ja Fukushima voimalan tilaa laatien päivittäin tilannekatsauksia valtionjohdolle.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen perustaminen

Kaakkois-Aasian tsunamista (2004) oli siis yhtenä opetuksena kokonaisvaltaisen tilannekuvan muodostumisen hitaus ja puutteellisuus. Tämä oli merkittävänä vaikuttimena sille, että helmikuussa 2005 valtioneuvoston kansliassa käynnistettiin toiminto poikkihallinnollisen tilannekuvan muodostamiseksi valtioneuvostotason huomiota tai toimenpiteitä vaativista erityistilanteista. VNK:n tilannekuvatoimintoa lähdettiin kehittämään kahdella linjalla, yhtäältä reaaliaikaisen tilannekuvan muodostamiseksi ja välittämiseksi, toisaalta poliittisen johdon, käytännössä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) jäsenten tilannetietoisuuden palvelemiseksi ajankohtaisista ja Suomen kannalta merkittävistä ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä sisäisen turvallisuuden keskeisistä kysymyksistä.

UTVAn jäsenille (sekä tasavallan presidentille ja sisäministerille) tarkoitettuja ns. ennakkoivia turvallisuuskatsauksia ryhdyttiin laatimaan VNK:n tilannekuvakoordinaattorin johdolla yhteistyössä ulko-, puolustus- ja sisäasiainministeriöitten kanssa. Nytemmin näitä kuukausittain laadittavia katsauksia jaetaan myös ministeriöiden kanslia- ja valmiuspäälliköille.

Temaattinen tilannetietoisuus

Temaattiset kuukausikatsaukset käydään ennen loppujakelua läpi tilannekuvan seurantaryhmässä, joka kokoontuu pääministerin valtiosihteerin puheenjohtajana. Jäseninä ryhmässä ovat yhteistyöministeriöiden kansliapäälliköt (UM, SM, PLM) sekä tasavallan presidentin kanslian päällikkö. Lisäksi seurantaryhmään kuuluvat puolustusvoimain tiedustelupäällikkö ja Suojelupoliisin päällikkö. Vaikka kokouksiin osallistuvat usein heidän lähettämänsä sijaiset, seurantaryhmä muodostaa sangen arvovaltaisen foorumin epäviralliselle keskustelulle turvallisuuskysymyksistä. Hallbergin komitean mietinnössä lausutaan, että ”käsiteltävien aiheiden valintamenettelyn ja raportoinnin tason kehittämisen tulisi entistä paremmin palvella loppukäyttäjien eli valtionjohdon tarpeita”. Loppukäyttäjiltä saatu palaute on ollut vähäistä huolimatta joistakin yrityksistä aktivoida sitä. Ilmeisesti seurantaryhmä voisi olla aktiivisempi katsausten arvioinnissa ja teemojen kehittämisessä. Arviointia voisi suorittaa myös kansliapäällikkökokous katsausten jakelun laajennuttua kansliapäälliköille. Useinkaan pelkkä kirjallisten raporttien lukeminen (kuukausikatsaukset ovat yleensä noin 10-sivuisia) ei riittävästi aktivoi tilannetietoisuutta. Hallbergin komitea onkin kiinnittänyt huomiota tarpeeseen ”kehittää ylimmän valtionjohdon edellytyksiä saada varautumisesta oikeaa ja välitöntä tietoa turvallisuudesta vastaavilta ylimmiltä virkamiehiltä”. Komitean idean mukaan presidentin tai pääministerin aloitteesta voitaisiin järjestää tapaamisia, joihin ns. kovan turvallisuuden ylimmät johtajat, kuten puolustusvoimain komentaja, rajavartiolaitoksen päällikkö, poliisiylijohtaja, Suojelupoliisin päällikkö ja pelastusylijohtaja osallistuisivat ja välittäisivät näkemyksensä tilannekuvasta ja varautumisesta. Tämä ryhmään olisi osin lavennetun tilannekuvan seurantaryhmän kaltainen, joskaan kansliapäälliköitä ei mainita. Ainakin VN:n turvallisuusjohtajan olisi syytä kuulua yllä mainittuun ryhmään.

Reaaliaikainen tilannetietoisuus 24/7

Varautuminen seuraamaan erityisiä kriisitilanteita ilman pysyvää päivystysorganisaatiota ei luonut riittävää valmiutta reaaliaikaiseen tiedonsaantiin ja ajantasaisen tilannekuvan muodostamiseen. Etenkin Suomen EU-puheenjohtajuuteen vuoden 2006 jälkipuoliskolla valmistauduttaessa nähtiin, että on tehostettava maamme hallituksen kykyä reagoida unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta kriittisiin tilanteisiin laaja-alaisesti, ei vain niihin, jotka koskisivat suoraan Suomen intressejä. Puheenjohtajuuden ajaksi valtioneuvoston tilannekeskus päätettiin miehittää ympärivuorokautisesti jokaisena viikonpäivänä.

Kyse oli tilapäisjärjestelystä, mutta se osoitti tarpeellisuutensa erityisesti, kun Israelin ja Hizbollahin välille puhkesi aseellinen konflikti heinä-elokuussa 2006. Tilannekeskus tuotti päivittäin katsauksia sotilaallisesta ja poliittisesta kehityksestä mahdollistaen pääministerin ja muiden vastuullisten toimijoiden jatkuvan tilannetietoisuuden. Hyvä tiedonvaihto ulkoasianministeriön kanssa oli luonnollisesti olennaista, samoin sotilaspuolen asiantuntemus. Vastaava päivittäisen raportoinnin tarve toistui myöhemmin Georgian (2008) sekä Pohjois- Afrikan ja Japanin (2011) kriiseissä. Tilannekeskuksen toiminta 24/7-pohjalta vakinaistettiin pysyvällä pohjalla vuoden 2007 aikana, kun valtioneuvoston kanslia teki sisäasiainministeriön kanssa neljän vuoden mittaisen palvelusopimuksen (nyttemmin jatkettu vuoden 2012 elokuun loppuun), jolla pystyttiin kokoamaan puhtaasti tilanneseurantaan ja raportointiin keskittyvä ympärivuorokautisesti toimiva työyksikkö. SM antoi tehtävän Suojelupoliisille, joka rekrytoi 8 määrääikaista virkamiestä tilannekeskuspäivystäjän tehtävään. Keskuksen toiminta on VNK:n tilannekuvatoiminnon ohjauksessa, mutta yksikkö palvelee myös Supon tiedontarpeita. Valtioneuvoston tilannekeskuksen toiminta ja sen kehittäminen on huomioitu ansiokkaasti sekä Hallbergin komitean mietinnössä että uudessa YTS:ssa, jotka antavat eväitä parhaillaan käynnissä olevalle tilannekeskuksen jatkon suunnittelulle.

Pääministerin toiminnan tukeminen

VN:n tilannekeskus (VNTIKE) on tarkoitettu koko valtioneuvoston ja erityisesti pääministerin informointiin. Perustuslain muutos on tuonut pääministerin ulkopoliittisen päätöksenteon keskiöön. Tämä vaatii hänelle kansainvälisistä kysymyksistä tietoa tuottavien palvelujen vahvistamista sen lisäksi että hänellä on kansainvälisten kysymysten neuvonantaja, joka on perinteisesti UM:n virkamies. EU-asioiden sihteeristö siirrettiin aikoinaan UM:n yhteydestä valtioneuvoston kansliaan nimenomaan sen koko valti-onhallintoa palvelevan luonteen vuoksi. Tilannekuvatoiminto on suoraan pääministeri valtiosihteerin alaista toimintaa, vaikka se on hallinnollisesti kanslian valmiuosaston yhteydessä. Tämä korostaa suoraa linjaa pääministeriin. Pääministerin johtaessa Suomen EU-politiikkaa on luontevaa, että VN:n tilannekeskuksesta on muodostunut hälytys- ja päivystyspiste EU:n kriisikoordinaatiota (CCA) sekä pelastuspalvelua (Cecis/MIC) koskevassa tiedonvaihdossa. Myös YK:n ja Naton pelastuspalvelualan tiedonvaihdossa VNTIKE toimii yhteyspisteenä Suomen erityisviranomaisiin päin.

Turvallisuusasioita palvelevien rakenteiden selkiyttäminen

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ja varautumisen alueella on tyypillistä organisaatioiden ja toimintojen erillisyyttä, mutta samalla yhteenkietoutuminen, mitä henkilötasolla edustavat tietyt kaksoishatutukset. Langat yhdistyvät UTVA:ssa, jonka kokouksiin myös tasavallan presidentti osallistuu. Suomen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kentässä, jota YTS kuvastaa, strategian toimeenpanon seuranta on turvallisuus- ja puolustusasiain komitean (TPAK) tehtävänä yhdessä valmiuspäällikkökokouksen kanssa. Val-

miuspäällikkökokousta johtaa VN:n turvallisuusjohtaja, mutta sihteeristöpalvelut sille antaa TPAK:n sihteeristö, joka kuuluu puolustusministeriön yhteyteen, ja itse komitea toimii PLM:n kansliapäällikön puheenjohtajana. Valtion kriisijohtamismallissa kansliapäällikkökokous, jota johtaa VNK:n valtiosihteerin, on valmiuspäälliköiden yläpuolella oleva valmisteluelin, mutta samat kansliapäälliköt kuuluvat myös TPAK:iin. Valtioneuvoston tilannekuvatoiminto on VNK:n johdossa, joskin tilanapäivystäjillään virkayhteys Suojelupoliisiin (SM). VNTIKE tuottaa tilannekuvaa sekä valmiusasetta kansliapäälliköille, mutta TPAK:illa ei ole operatiivista yhteyttä VN:n tilannekeskukseen. PLM on kuitenkin mukana temaattisessa tilannekuvayhteistyössä ja ministeriön kansliapäällikkö kuuluu seurantaryhmään yhdessä puolustusvoimain tiedustelupäällikön kanssa.

Hallbergin komitean mukaan UTVA:n toimintaedellytyksiä olisi parannettava ja avattava sille mahdollisuuksia monipuolisempaan turvallisuuskysymysten käsittelyyn laajan turvallisuusnäkökulman pohjalta. Tätä edistäisi sisäministerin pysyvä jäsenyys valiokunnassa. Lisäksi UTVA voisi järjestää eri teemojen pohjalta avointa seminaaritoimintaa. UTVA:n asioiden valmistelu kuuluu ulkoasiainministeriölle, mutta Hallbergin komitea esittää, että UTVA:n pyynnöstä myös turvallisuuskomitea, joka olisi TPAK:n laajennettu versio, voisi valmistella aineistoa. Eriyhtäläisissä VNK:n tilannekuvatoiminto tuottaa nykyäänkin katsauksia UTVA:n kokouksille sekä hallituksen neuvottelu- ja varten. Tilannekuvan kuukausikatsauksia kannattaisi virallisemminkin, aiheesta riippuen, hyödyntää valiokunnan tausta-aineistona. VNK:n tilannekuvatoiminto voitaisiin kytkeä UTVA:n temaattisten seminaarien valmisteluun.

Turvallisuuskomitea ja sihteeristö

Jotta nykyistä turvallisuusasioiden hallintoavoitaisiin virtaviivaista, Hallbergin komitea suosittaa TPAK:n vahvistamista entistä laajapohjaisemmaksi turvallisuuskomiteaksi. Eriyhtäläisesti talous- ja yritysmaailman sekä kansalaisjärjestöjen edustus olisi tuotava mukaan sen lisäksi, että Huoltovarmuusneuvoston puheenjohtajalla on jo paikka komiteassa. Myös YTS:ssa painotetaan yksityissektorin osuutta häiriötilanteiden hallinnassa, sillä monet yhteiskunnan kriittiset infrastruktuurit mm. tietoverkkojen ja logistiikan alueella ovat yksityisessä, jopa ulkomaisessa omistuksessa. Pelastuslaitos vapaaehtoisuudella on merkittävä asema (SPR, VPK:t, meripelastus). Vastaavasti turvallisuuskomitean valmistelualueeksi ehdotetaan TPAK:n sihteeristön pohjalle rakennettavaa hallintorajat ylittävää turvallisuussihteeristöä, joka toimisi osin verkottuneena eri ministeriöissä. Sihteeristön päällikön nimittäisi valtioneuvosto turvallisuuskomitean esityksestä. Hallbergin komitea jätti kuitenkin myöhemmin ratkaistavaksi kysymyksen uuden turvallisuuskomitean puheenjohtajuudesta. Vaikka mietinnön mukaan TPAK:n sijainti puolustusministeriön yhteydessä on osoittautunut toimivaksi, PLM:n kansliapäällikön vaihtoehtona puheenjohtajaksi voisi tulla kyseeseen VNK:n valtiosihteerin. Tämä vaihtoehto ankkuroisi turvallisuuskomitean valtioneuvoston kansliaan, toisin sanoen pääministerin suoraan alaisuuteen. Amalla syntyisi luonteva yhteys VNK:n tilannekuvatoiminnon ja turvallisuussihteeristön välille. Vaikka sotilaallinen puolustus

pysyykin kokonaisturvallisuuden perimmäisenä lukkona, VNK-yhteys ilmentäisi yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden luonnetta ennen muuta rauhan ajan ei-sotilaallisten häiriötilanteiden hallintana. Tässä puolustusvoimain resursseilla saattaa olla tärkeä osuus virka-avun muodossa tilanteen yleisjohdon pysyessä kuitenkin toimivaltaisella siviiliviranomaisella.

Tilannekuvatoiminnan laajeneminen

Tilannekuvatoiminnan kehittämistyössä on otettu huomioon elinkeinoelämän tarve saada tietoa, joka auttaa yrityksiä varautumaan toimintansa jatkuvuutta uhkaaviin häiriötilanteisiin ja selviytymään kriiseistä. Huoltovarmuuskeskus ryhtyy koordinoimaan tällaisten katsausten tuottamista. Useasti myös VNK:n tilannekuvatuotteet sisältävät yrityksille hyödyllistä tilannetietoa etenkin ulkomaisesta toimintaympäristöstä. Sisäisen turvallisuuden ohjelma (2008) sisälsi ehdotuksia tilannekuvatoiminnan laajentamiseksi. Niistä elinkeinoelämän turvallisuutta koskeva on nyt toteutumassa. Lisäksi esitettiin valtakunnan sisäistä turvallisuutta käsittelevän, pari kertaa vuodessa koottavan katsauksen laadintaa. Niillä tuettaisiin paikallis- ja aluehallinnon tasoilla tapahtuvaa tilannekuvatoimintaa. Suunnitelmat ovat kehiteltävinä sisäasiainministeriön vetovastuulla.

Professori Aki-Mauri Huhtinen ja HuK Eelis Turjanmaa

RAKENTEISTA TOIMINNALLISUUTEEN – POHDINTOJA PUOLUSTUSVOIMAUUDISTUKSEN JA PUOLUSTUSUUDISTUKSEN AALLOKOISSA

Rakennetaan todellisuus



Suomalainen sodanjälkeinen jälleenrakentaminen on väkevä tarina. Monet muutkin kansallisista myyteistämme sisältävät ajatuksen yhdessä rakentamisesta. Pohjoiset olot ja eristäytyneisyys vaikuttivat osaltaan siihen, että vuosisatojen saatossa rakentamisesta tuli keskeinen osa suomalaista eetosta. Suomalainen rakentaa perheen ja sitten talon. Lasten synnyttyä rakennetaan päiväkodit ja koulut. Eetoksen äärimmäisenä ilmauksena on yhdessä rakennettu yhteiskunta. Kaiken tämän suojana on kansallinen, yhtenäinen ja alueellinen puolustus, joka myös rakennettiin yhdessä.



Rakentamisella on yhä suuri merkitys suomalaisille, mutta samalla sen idea on muuttunut maailman mukana. Tieteen ja teknologian kehityksellä on ollut oma roolinsa. Toisaalta vaurastumisen ja vapautumisen vaikutus arvomaailmaan ja sosiaaliseen rakenteeseen on ollut mittava. Osa perinteistä on heikentynyt näiden kehityssuuntien vaikutuksesta, mutta avioliitto, omakotitalo ja väljä asuminen kiehtovat sukupolvesta toiseen. Ihmiset rakentavat kesämökkejä ja korjaavat mummon pirttejä. Eikä rakentaminen ole mikään stereotyyppisen ydinperheen erityispiirre. Omia työmaitaan perustavat myös yksineläjät ja -huoltajat sekä rekisteröidyt parit ja uusioperheet. Rakentaminen on yksilöiden ja perhekuntien toimintaa, mutta sen henki on läsnä myös yhteiskunnallisella tasolla. Perinteikästä se on

sikäli, että haluamme säilyttää vanhaa, ja toisaalta edistyksellistä sikäli, että meillä on voimakas tarve myös luoda uutta. Vanhan ylläpitäminen on kuitenkin kallista, mikä puolestaan luo haasteita uuden luomiselle. Perinteikkyyden ja kehityksen välisen ristiriidan lisäksi ongelmia yhteiskunnalliselle rakentamiselle aiheuttaa näennäinen kyvyttömyys määrittää kaikille kelvollista projektia. Mistä näköalattomuus johtuu?

Sekä kansainvälinen että maamme sisäinen tilanne on mutkistunut monella tavalla viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Näkyvin ulkopuolellamme tapahtuneista mullistuksista on ollut maailmanpolitiikan kaksinapaisen vastakkainasettelun häviäminen. Neuvostoliiton kaatumista seurannutta vuosikymmentä leimasi voimakas poliittinen optimismi (Limnell 2011: 47-48). Toiveikkudesta huolimatta muutos ei ollut taloudellisesti tai sosiaalisesti yksiselitteisen positiivinen. Talouskasvu osoittautui oikukkaaksi. Lännessä ja entisen sosialistiblokin alueilla jouduttiin painimaan massatyöttömyyden ja kasvavan sosiaalisen eriarvoisuuden aiheuttamien ongelmien kanssa. Arvottomamatta Neuvostoliiton luhistumisen merkitystä, voidaan sanoa että sen vaikutuksena oli merkittävä poliittisten ja taloudellisten rajojen uudelleenmäärittely. Samaan aikaan tieteen ja teknologian saralla rikottiin toisenlaisia rajoja. Kalleista matkapuhelimista ja suljetuista tietoverkoista tuli edullisia ja avoimia, jolloin ne siirtyivät suuren yleisön käyttöön. Keksintöjen vaikutus sosiaaliselle kanssakäymiselle ja maailman kokemiselle oli mullistava. Maailmanlaajuisen tietoverkon sulautuessa matkapuhelmiin, ja toisaalta internetin käyttömahdollisuuksien monipuolistuessa edelleen, on teknologinen vallankumous yhä saamassa uusia ja vaikeasti ennustettavia merkityksiä.

Nämä mullistukset vaikuttivat merkittävästi siihen, että yhteiskuntamme ajautui monien muiden länsimaiden tavoin eksistentiaaliseen kriisiin, jonka oireita tosin oli ollut ilmassa jo pitkään. Kriisin poliittista aspektia kuvastaa David Chandlerin näkemys, jonka mukaan nykyvaltioille ja yhteiskunnille on tyypillistä kyvyttömyys luoda poliittisia projekteja, joissa yhdistyvät arvot, toimintakentät ja strategiset intressit (Chandler 2007). Chandlerin esiin nostama ajatus politiikan hajanaisuudesta aukeaa paremmin, kun siihen sovelletaan Slavoj Žižekin ajatuksia ideologiasta.

Teoksessaan *The Sublime Object of Ideology* Žižek viittaa Marxin näkemykseen ideologian olemuksesta: "Sitä ei tunneta, sitä toteutetaan." Žižek näkee, että tässä mielessä ideologia on naivia tietoisuutta. Kriittis-ideologisen prosessin kautta ideologian edellytykset sosiaalisessa todellisuudessa voidaan tunnistaa, ja täten ideologia liukenee olemattomiin, koska vääristynyt kuva maailmasta on sen olemassaolon edellytys (Žižek 1989: 28-30).

Näistä ajatuksista syntyy käsitys siitä, että yhteiskuntaamme koettelee eräänlainen massiivinen kriittis-ideologinen prosessi, joka nakertaa tunnetta yhteisestä suomalaisuudesta. Maailmantalouden yskiessä ei jää enää epäselväksi kuinka kiinteästi Suomen menestys on ollut siihen sidottu. Maan vaurastuminen ja rakentaminen viimeisen kahdensadan vuoden aikana ei enää olekaan vain kansallinen menestystarina vaan osa ruudinkatkuista prosessia, jossa läntinen maailma rikastui sen markkina-alueen paisuessa kattamaan koko maailman. Neuvostoliiton kaatumisen ja Venäjän uhan (ainakin tilapäisen) heikkenemisen ennalta-arvaamattomampi merkitys oli se, että se herätti epäilyksen siitä, oliko poliittinen suomalaisuus yhteenkokoavana voimana mahdollinen vain vastakkainasetteluna itänaapurimme kanssa (Harle & Moisio 2000).

Mikä kokoaa suomalaiset nyt? Haastena on myös koulutususkon heikkeneminen osassa väestöä. Laman aikana ja sen jälkeen saadut kokemukset heikensivät uskoa koulutukseen menestyksen tuojana (Silvennoinen & Klas 1996). Näemme myös dekonstruktion kansallisia myyttejä purkavan vaikutuksen esimerkiksi siinä, että historiantutkimus kyseenalaistaa sotiemme sankaritarinan esimerkiksi suomalaisten vankeileirien käsittelyssä (mutta samaan aikaan osa kansasta pukee päällensä ”Kiitos 1939-1945”- vaatteita). Ja lopulta kyseessä on myös hyvinvointivaltion kriisi. Ongelma on sikäli mittava, että taloudellisen menestyksen aikana rakennetulle hyvinvointiyhteiskunnalle ulkoistettiin suuri osa niistä sosiaalisista velvollisuuksista, jotka olivat aiemmin kuuluneet yksilöille ja yhteisöille. Mikäli hyvinvointivaltio romahtaa, katoaa pohja lukuisilta rakenteilta, jotka eivät ainoastaan suojanneet yhteiskunnan heikompia osapuolia, vaan mahdollistivat myös laajoille joukoille joustavan elämäntavan, joka on merkittäväällä tavalla muokannut koko yhteiskuntaa työmarkkinoista lähtien.

Näyttää siltä, että olemme tulleet tilanteeseen, jossa osa suomalaista todellisuutta ylläpitävistä rakenteista joudutaan taloudellisten ongelmien kasvaessa purkamaan, ja osa purkautuu kuin itsestään. Ongelmallista on lisäksi se, että näkemykset siitä miten tilanteessa tulisi toimia, poikkeavat toisistaan merkittävästi. Miten sovitetään yhteen kehitysusko, vapaakauppa ja vaurastuminen, ilmastonmuutoksen ehkäisy ja luonnonsuojelu sekä globaali tasa-arvo ja humanitaarinen apu? Valtioiden intressien kannalta ongelmallista on se, että ihmisten uusi tiedostavuus on alkanut entistä voimakkaammin edellyttää subjektiivisten arvojen toteutumista myös ulkopoliitikassa (Chandler: 2007). Toisaalta tiedostavuuden ja viestinnän kehitys voi tuoda turvaa pienille valtioille, joihin Suomikin lukeutuu. Talvisotaa voi pitää esimerkkinä sodasta, jossa käytettiin hyväksi naapurin pientä kokoa, syrjäistä sijaintia, ja sitä, että kansainvälisesti merkittävien toimijoiden huomio oli kiinnittynyt muualle (Jakobson 2002: VIII). Tässä geopolitiikka saneli toiminnan ehdot. Nykyaikana sosiaalisten konstruktioiden projisoiminen ulkomaailmaan murtaa usein geopolitiikan aseman, ja mikä tahansa geopolitiikasta syrjäinen maailmankolkka saattaa joutua sosiaalisen median kautta hetkessä suurennuslasin alle. Geopolitiikan murtuminen tuottaa tietysti mielessä turvallisuutta, mutta toisaalta sen painoarvon heikkeneminen kansainvälisen toiminnan selittäjänä vaikeuttaa myös sellaisten puolustusratkaisujen tekoa, jotka perustellaan sillä, että pienten valtioiden on edelleen suojauduttava voimakkailta omia intressejään ajavilta toimijoilta.

Arvojen ja intressien ristiriidan luoman probleeman rinnalla voidaan nähdä toinen ongelmallinen tiedostavuuteen liittyvä kehitys. Tätä kuvastaa Ulrich Beckin näkemys yhteiskunnasta, jossa riskien tunnistamisen ja hallinnan tärkeys korostuu jatkuvasti. Beckin mukaan riskien ollessa perimmäiseltä olemukseltaan tapahtumia, joiden uhka on tiedostettu, on epäolennaista elämmekö maailmassa, joka on objektiivisesti ajateltuna turvallinen: tuhon ja katastrofien vaaran tiedostaminen synnyttää pakonomaisen tarpeen toimia. Oleellinen on myös hänen ajatuksensa siitä, että ilman visualisointitekniikkaa, symbolisia muotoja, massamediaa jne. riskit eivät ole mitään (Beck 2006).

Yksi informaatioteknologian merkityksistä on siinä, että luodessaan uudenlaisen tietoisuuden maailmasta se luo myös vaikutelman entistä moninaisemmista riskeistä. Tätä kehitystä luonnehtivat samat piirteet kuin yhteiskuntaa yleensäkin: informaatio-ähy, tiedon jäsentymättömyys ja ratkaisumallien yhteensovittamisen vaikeus.

Suurten yhteiskunnallisten projektien hahmottaminen ja toteutus on siis muuttunut haastavaksi. Vahvat kollektiiviset ideologiat ovat huonossa huudossa, ja toisaalta mikään ulkopuolinen voima ei tällä hetkellä ole tarpeeksi voimakas ajamaan kansaa yhteistoimintaan. Sosiaalinen todellisuus ja arvomaailma edistävät enemmän subjektiivista kuin kollektiivista ajattelua. Silti tarve rakentamiseen on suuri. Teknologinen kehitys asettaa voimakkaita uudistuspaineita kaikille yhteiskunnan sektoreille. Toisaalta laajaa kannastusta nauttivan mutta kalliin ja raskaan hyvinvointirakenteen ylläpito ja kehittäminen syövät valtavan määrän resursseja. Yhtälöä vaikeuttaa ikääntyvän väestösosiuuden kasvaminen ja talouskasvun hidastuminen.

Julkinen hallinto rakentaa yhteiskuntaa

Ongelmat heijastuvat edelleen julkiseen hallintoon, jonka tehtävänä on rakentaa ja ylläpitää yhteiskuntaa poliittisiin päätöksiin tukeutuen. Julkisen hallinnon syvintä ole-musta kuvaa Ida Koiviston toteamus hänen hyvän hallinnon merkitystä ruotivassa väitöskirjassaan: "Hallinto toteuttaa politiikkaa, ei oikeutta, vaikka kysymys laillisuudesta tai laittomuudesta voidaan esittää milloin vain (Koivisto 2011: 312)." Kenen poliittista tahtoa hallinto sitten ilmentää? On tärkeää muistaa, että kokonaisuutena hallinto toteuttaa myös poliittisen vuorovaikutuksen tuloksia, eikä välttämättä tietyn ryhmän "puhtaita" näkemyksiä. Myös kollektiivin etua varjelevan hyvinvointivaltion synty voidaan nähdä sarjana kärkeviä ristiriitoja ja niitä seuranneita kompromisseja (Hannikainen 2009).

Hallinnolliset ratkaisut ovat seurausta poliittisista kompromisseista. Ovatko kaikki kompromissit kuitenkin yhtä hyviä? Voivatko jotkin kompromissit olla rationaalisesti kelvollisia, mutta samaan aikaan äänestäjien subjektiivisiin arvoihin tai intresseihin nähden kelvottomia? Toisaalta osa päätöksistä saattaa olla populistisia sanan huonossa merkityksessä: niillä on laaja kannatus, mutta ne eivät ole rationaalisesti kestäviä. Monet sisällöltään ristiriitaiset vaatimukset ovat merkkejä siitä, että ainakin osalle äänestäjistä on vaikeaa muodostamaa koherenttia näkemystä informaatiomassasta. Haasteena on kansalaisten kyynistyminen ja auktoresiteettiuskon kato. Näiden voi nähdä syntyvän legitimitietin katoamisesta. Perimmäinen kysymys liittyy siis legitimitettiin: miksi se on kadonnut?

Yksi Koiviston hyvää hallintoa käsittelevän väitöskirjan anneista on siinä, että se luo havainnollistavan katsauksen hallinnon legitimoinnin historiaan. Nykyistä tilannetta Koivisto kuvailee näin: "Formaalis-rationaalinen valta ilmenee byrokraattis-hierarkkisena

hallintona, joka on ennen kaikkea tavoiterationaalista ja ammattimaista. Kuitenkaan byrokratiaa ei länsimaisessa yhteiskunnassa enää suosita perinteisessä muodossaan, vaan pyrkimys on löytää joustavampia malleja. Näissä malleissa otetaan vaikutteita markkinavetoisista mekanismeista tai itsesääntelyn ideaalista. Nähdäkseni tämä on siinä mielessä ongelmallista, että jos ja kun tavoiterationaalisuuden ihanne absorboi vieraita elementtejä, myös sen oikeutus tarvitsee uusia aineksia” (Koivisto 2011: 103).

Markkinavetoisten mekanismien ja itsesääntelyn ongelma on siinä, että niiden legitimoinnin onnistuminen on riippuvaista menestyksestä. Epäonnistumiselle ei ole ideologista selitystä kuten Jumalan vitsaus. Valtiontalouden heikkenemisen ja epäonnistuneiden yksityistämistoimenpiteiden toistuva esiintyminen julkisuudessa heikentää uskoa myös niihin, jotka ovat näistä hallinnollisesti vastuussa. Hyvin ymmärrettävästi asiantuntijaorganisaatio ei pysty takaamaan aina menestystä, mutta uudet käytännöt ovat tehneet hallinnon legitimaation siitä riippuvaiseksi. Koivisto jatkaa: ”Miksi hallinnon rationaalisuus tai menettelyllinen legitimitetti sitten on niin tärkeää? Tämä liittyy kenties hallinnon funktioon yhteiskunnallisen ohjailun välineenä. Tässä mielessä se tunkeutuu syvemmälle yksilöiden elämismaailmaan ilman välttämätöntä oikeudellisesta ongelmasta tai konfliktista kumpuavaa aloitetta tai riidanratkaisutarvetta. Hallinto on esimerkiksi tuomivaltaan verrattuna proaktiivista. Lisäksi hallinto on edellä esitetysti siinä mielessä onttoa, että se on riippuvainen lainsäädännöllä (/hallinnalla) asetettavista tavoitteista. Ehkä tämän takia se tarvitsee jotakin, joka oikeuttaa tämän ontouden – rationaalisuutta” (Koivisto 2011: 103).

Rationaalisuus oli siis pitkään se sisältö, jolla hallinto oikeutti toimintansa. Puhtaan rationaalisuuden osittainen korvaaminen menestystä edellyttävillä mekanismeilla ei ole legitimaation ainoa ongelma: ”Byrokratiasta on kuitenkin perinteisine hierarkkisine rakenteineen tullut – latteutta käyttäkseni – globalisaation haastama, jopa kyseenalaistama. Byrokratia nimittäin perustuu oikeudelliseen herruuteen, joka tavallisimmin palautuu demokraattiseen päätöksentekoon. Tämä ei oikeuden fragmentoitumisen ja regiimiperustaisen uudelleenjärjestäytymisen vuoksi enää aina ole mahdollista, ellei rajoituta valtion viitekehukseen. Perinteisen muodollisen oikeutuksen väsyminen luo entistä suurempia paineita sisällölliselle hyväksyttävyydelle” (Koivisto 2011: 104).

Suomen kannalta näemme tässä kohtaa EU:n ongelmallisen vaikutuksen päätöksenteon legitimoimisessa. Perussuomalainen näkökulma heijastaa sitä kokemusta, että epäoikeudenmukaisiksi koettuja päätöksiä tehdään jatkuvasti ilman kansalaisten hyväksyntää. Sikäli kun päätökset ovat markkinoiden logiikan mukaisia, ja toisaalta menestystä ei ole havaittavissa, on päätösten legitimoiminen hankalaa. Toisaalta euroopalaisen identiteetin ollessa edelleen varsin heikko, on yhteisen unionin eteen tehtyjä uhrauksia vaikea perustella ideologisestikaan.

Muiden jäsenvaltioiden asevoimien ollessa pääosin Nato-jäsenyyteen pohjautuvia ja kriisinhallintaan keskittyneitä ammattiarmeijoita, ei yhteistoimintaa voida perustella kovin menestyksekkäästi turvallisuusnäkökulmastaan. Tätä heijastaa myös edelleen käynnissä oleva keskustelu Nato-jäsenyydestä. Iskevin peruste näyttää olevan se yksinkertainen toteamus, että emme pärjää ilman unionia, koska emme myöskään voi palauttaa jäsenyyttä edeltänyttä maailmanjärjestystä. Vanha idänpolitiikka näyttää nykyisen EU-poliitiikan rinnalla suurelta menestystarinalta.

Yhteiskunnan haasteet puolustusvoimissa

Puolustusvoimat ja puolustushallinto tuskailevat tällä hetkellä itse rakentamiensa rakenteiden kustannuspaineessa. Tietojärjestelmät, rakennukset, materiaalit, henkilöstö nielevät rahan itse toiminnalta: varusmiesten ja reserviläisten harjoittamiselta sekä kansainvälisiltä operaatioilta. Samalla resurssit ovat vähenemässä. Suomessa yritetään hoitaa niin kutsuttua "kestävyysvajetta" vähentämällä julkisen sektorin resursseja leikkauksina rahassa ja henkilötyövuosissa. Ongelmallisesti osa poliitikoista yrittää samalla profiloitua poliittisesti lupaamalla hintavia parannuksia. Poliittisessa keskustelussa vältetään puhetta tehtävien karsimisesta säästöjen aikaansaamiseksi. Tehtävien karsiminen on kuitenkin ainoa todellinen ratkaisu "kestävyysvajeen" peittoamiseksi. Kaiken toiminnan saneeraaminen ja tehostaminen johtaa lopulta vain siihen, että mistään tehtävästä ei pystytä suoriutumaan kunnolla.

PV:n uudistamiseen näyttää pätevän sama logiikka. Kukaan vastuussa oleva poliitikko ei puhu mahdollisesta tehtävienmuutoksesta. Puolustetaanko edelleen koko maata? Miten varustetaan alueellisen puolustuksen edellyttämä suuri kenttäarmeija? Miten selvittää säästöistä, jos pitäydytään hyvän työnantajan periaatteissa? Olisikin toivottavaa, että poliitikot ja kansalaiset keskustelisivat siitä, miksi puolustusvoimat yleensä on olemassa, eikä siitä, kuinka paljon rahaa organisaatioon käytetään. Keskustelu saisi pureutua myös tehtäviin liittyviin periaatteisiin kuten yleiseen asevelvollisuuteen, koko maan puolustamiseen, kolmeen päätehtävään, alueelliseen puolustusperiaatteeseen jne. Myös keinojen, joita puolustusvoimien annetaan tai ei anneta käyttää tulevassa uudistuksessa (aluepolitiikka ja työnantajapolitiikka) tulisi sisältyä keskusteluun. Jollei merkittäviä keinoja anneta, ei merkittävää muutostakaan voida tehdä. Puolustusvoimilta katoaa vähitellen strateginen punainen lanka. Samalla kun sodankuva muuttuu olennaisesti internetin vaikutuksesta, asuvat varusmiehemme edelleen venäläisten rakentamissa museoviraston suojelemissa kasarmeissa. Onko leikkauslistalla olevan puolustusvoimien tehtävä todellakin toimia myös museona?

Emme tiedä vielä selviääkö puolustusvoimat puolustusvoimauudistuksella vai puolustusuudistuksella. Ero on siinä, että puolustusvoimauudistus tarkoittaa puolustushallinnon sisäistä uudistusta kun taas puolustusuudistus mahdollista liittoutumista, asevelvollisuudesta luopumista ja aluepuolustus -periaatteen muutosta. On mielenkiintoista nähdä onko uudella presidentillä tarpeeksi poliittista painoarvoa perusteellisten muutosten aikaansaamiseksi. Joka tapauksessa vähemmällä suunnittelulla on saatava enemmän toimintaa. Mikäli uudistaminen on tehtävä pienemmillä resursseilla, ei ”juustohöylä” –malli toimi. Toisaalta yksittäisten osien poistaminen monimutkaisesta organisaatiosta muuttamatta samalla koko järjestelmän rakennetta aiheuttaa uusia ongelmia. Toiminnan tehostamisessa on ollut pitkälti kysymys siitä, että päällekkäisyydet on karsittu ja näin ollen myös reservit menetetty. Samalla on kadonnut mahdollisuus innovaatioihin, joita syntyy limittäin olevien järjestelmien rajapinnoissa. Puolustusvoimista on tullut ohut ja äärimmäisilleen venytetty organisaatio.

Tätä kehitystä vastaan on taisteltava. Puolustusvoimia haastaa myös turvallisuuden käytettävien resurssien siirtyminen muuhun kuin maanpuolustukseen. Nader Elhefnawy on todennut, että turvallisuuden parantuessa ja riskitietoisuuden samanaikaisesti kasvaessa saavutaan kompleksisuuden tilaan. Tässä tilassa turvallisuuden tehtyihin investointeihin alkaa vaikuttaa vähenevien tuottojen laki. Toisaalta turvallisuusajattelun levitessä eri elämän aloille yhteiskunnan resurssit kiristyvät äärimmilleen, mikä heikentää kykyä reagoida yllättäviin kriiseihin, kuten sotilaallisiin iskuihin tai luonnonkatastrofeihin (Elhefnawy 2004).

Tässä voi nähdä kaksinaisen vaikutuksen: toisaalta valtio levittää resurssejaan entistä laajemmalle pyrkiessään parantamaan turvallisuutta, ja heikentää puolustusvoimien kaltaisia ”löysiä” (Elhefnawyn termiä lainaten) organisaatioita, joiden toimintaa ei ole optimoitu arkista turvallisuutta tai kansainvälisiä operaatioita silmällä pitäen. Keskustelu puolustusvoimista on siksi oltava myös keskustelua koko yhteiskunnan turvallisuudesta. On päätettävä mikä turvallisuuden rakentamisessa on tärkeää, ja mistä voidaan luopua. Kaikkea ei voida tehdä menestyksekkäästi. Riskitietoisuuden moninaistumisen torjuminen ei ole puolustusvoimien kapea etunäkökulma vaan se on myös valtion ja koko yhteiskunnan etu. Uskallammeko kohta enää elää?

Riskitietoisuuden kasvaessa sotilaallinen uhka tuntuu hälvenneen. Silti kaikki maailman suuret asevoimat (Venäjä, USA, Kiina, Turkki, Israel) ovat edelleen organisaatiorakenteeltaan mekaanisia ja valmistautuvat viimekädessä huipputeknologian turvin laajaan symmetriseen sotaan. Afganistan, Irak ja Libanon eivät ole pysyviä esimerkkejä sodan kuvan muuttumisesta.

Siirtyminen arjessa tuntuvien uhkien ehkäisemiseen palvelee kylläkin taloudellista toiminnan tehostamisen näkökulmaa, mutta ei vastaa täysin tosiasiallisia ilmiöiden kehityskulkuja. Niiden ehdoilla rakennetuista asevoimista ei ole paluuta laajan ja symmetrisen sodan edessä.

Ajatusharha syntyy osittain arkisesta kokemusmaailmasta. Turvallisessa maailmankolkassamme olemme alkaneet ajattella, että hävittämällä panssarivaunut ja tykit hävitämme myös sodan lopullisesti. Merkittävä ajatusvirhe on syntynyt myös uuden teknologian käyttöönotossa. Kaiken elämän tullessa vähitellen riippuvaiseksi tietotekniikasta on kybersota saamassa täysin uudenlaisia merkityksiä. Sähköisten järjestelmien tuhoutumisesta on tullut todellinen ja merkittävä yhteiskunnallinen uhka.

Ihmiset ovat vieraantuneet sodasta, mutta toisaalta asevoimien logiikka on irtoamassa ihmisten arkisesta ajatusmaailmasta. Kun eri maiden armeijoiden Nato-kelpoisuutta sertifioidaan, perustuu joukkojen arvioiminen mitattavissa olevaan suorituskykyyn, ei sotilaiden määrään tai maanpuolustustahtoon. Suomessa maanpuolustuksen voima nähdään sen sijaan tukikohtien ja reservin määrässä sekä kansalaisten itsensä ilmoittamassa ja sitten tilastoiksi muokattussa maanpuolustustahdossa. Suorituskyvyn käsite on abstraktio suhteessa aseiden ja joukkojen määrään. Tavallisen kansalaisen on vaikeaa ymmärtää, miten tehot kasvavat koneiston pienentyessä.

Hallinnon toimintaperiaatteet aiheuttavat myös sisäisiä ongelmia. Suoritusarviointi ei toimi. Palkkamenot nousevat, ja polttoaineen hinnan kallistuminen rasittaa erityisesti ilmavoimia. Tietojärjestelmien lähdekoodit ovat vahvasti yritysten lisenssien takana. Sotilaallisen materiaalin hinnannousu johtuu juuri siitä, että materiaali ja sen kunnossapito eivät enää ole puolustusvoimien yksin päätettävissä. Tulevissa informaatiosivustissa julkishallintoa kuristetaan yhä enemmän talouden lainalaisuuksilla, jotka viisveisaavat yhteisen hyvän periaatteista.

LOPUKSI

Vaikeisiin kysymyksiin ei ole helppoja vastauksia. On kuitenkin selvää, että tulevaisuuden yhteiskunnan rakentamisessa tarvitaan voimakkaita näkemyksiä. Fragmentaation edessä tarvitaan arkailematonta keskustelua siitä, mikä on yhteisen toimintamme perusta. Usein vaikuttaa kuitenkin siltä, että juuri puhe ilman toimintaa on ongelmamme. Silti puhetta tarvitaan, mutta se on oltava oikeanlaista: mikäli on säästettävä, on myös määriteltävä, mitkä yhteiskunnallisista toiminnoistamme ovat olennaisia, ja mistä voidaan luopua. Kansalaisaloitteiden tekemisen helpottaminen on askel kohti tällaista keskustelua. Todellinen dialogi edellyttäisi kuitenkin sitä, että poliitikot kysyisivät jatkossa kansalaisten mielipidettä muulloinkin kuin vaalien aikana. Mikäli muita toimivia ratkaisuja ei ole, tulee kansanäänestysten roolia politiikassa lisätä.

Rehellinen keskustelu luo pohjan yhteisten valintojen tekemiselle sekä sen hyväksymiselle, että millään todellisella valinnalla ei ole ainoastaan positiivisia vaikutuksia. Kysymys on sitouttamisesta ja päätöksenteon legitimoinnista. Hyvän yhteiskunnan rakentamisessa tarvitaan aina aktiivista kansalaistoimintaa. Tämä edellyttää todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Kansalaisista ei saa tulla asiakkaita eikä valtiosta palveluntarjoajaa.

Myös puolustusvoimien merkityksestä on käytävä perusteellinen keskustelu. On huolestuttavaa, että voimakkaimmat intohimot liittyvät tällä hetkellä yksittäisten varuskuntien kohtaloon. Varat vähenevät väistämättä, ja muutoksia on pakko tehdä. Siksi onkin tärkeää, että yhteiskunnallisessa keskustelussa määritellään myös puolustusvoimien perimmäinen tarkoitus. Vain tällöin pystytään rajoittamaan leikkaukset toissijaisiin toimintoihin ja saavuttamaan paras mahdollinen puolustuskyky.

KIRJALLISUUS

Beck, U. (2006). Living in the world risk society. *Economy and society*, 35(3), 329-345.

Chandler, D. (2007). Hollow Hegemony: Theorising the Shift from Interest-Based to Value-Based International Policy making. *Journal of International Studies*. 35(3), 703-723.

Elhefnawy, N. (2004). Societal Complexity and Diminishing Returns in Security. *International Security* 29(1), 152-174.

Hannikainen, M. (2009). Impivaaralainen eloonjäämistaistelu. *Historiallinen aikakauskirja*. 107(4), 503-505.

Harle, V. & Moisio, S. (2000). Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipolitiikan historia ja geopolitiikka. Tampere: Vastapaino.

Jakobson, M.(2002). Diplomaattien talvisota. Helsinki: WSOY.

Koivisto, I.(2011) Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Limnéll, J(2011). Maailma ja Suomi 9/11 jälkeen. Helsinki: WSOY

Silvennoinen, H. & Klas, K. (1996). *Kasvatus* 27(1), 62-71.

Žižek, S(1989). *The Sublime object of ideology*. London; New York: Verso.

SEMINAARIN JÄRJESTÄJÄT

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULUN JOHTAMISEN JA SOTILASPEDAGOGIIKAN LAITOS

on Santahaminassa sijaitseva Maanpuolustuskorkeakoulun ainelaitos, joka vastaa johtamisen ja sotilaspedagogiikan opetuksesta ja tutkimuksesta. Laitoksen tieteelliset intressit keskittyvät muun muassa sotilaspedagogiikkaan, sotilaan eettisyyteen, johtamisen teorioihin ja toimintaympäristöihin, strategiseen kommunikaatioon, lakiin ja kansainväliseen oikeuteen.

www.mpkk.fi

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULU

on Suomen ainoa poliisioppilaitos. Poliisiammattikorkeakoulu vastaa poliisikoulutuksen rekrytoinneista, opiskelijavalinnoista, poliisin perus- ja jatkotutkinnoista sekä toteuttaa alan täydennyskoulutusta ja tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Poliisiammattikorkeakoulu osallistuu aktiivisesti turvallisuusalan yhteiskunnalliseen keskusteluun.

www.polamk.fi

KADETTIKUNTA RY

on itsenäisen Suomen kadettikouluissa ja Maanpuolustuskorkeakoulussa upseerin tutkinnon suorittaneiden vuonna 1921 perustettu maanpuolustusaatteellinen yhdistys, jonka toiminnalla vahvistetaan kadettiupseeriston yhtenäisyyttä sekä ylläpidetään upseeriston arvostusta ja asemaa yhteiskunnassamme. Kadettikunta pyrkii myös lisäämään suomalaisten maanpuolustustahtoa osallistumalla turvallisuuspoliittiseen keskusteluun sekä jakamalla turvallisuuspoliittista tietoa.

www.kadettikunta.fi

SUOMEN RESERVIUPSEERILIITTO RY

on vuonna 1931 perustettu reserviupseerien etuja ja valmiuksia kehittävä toiminnallinen ja aatteellinen maanpuolustusjärjestö. Liiton tehtävänä on ylläpitää reserviupseerien sotilaallisia tietoja, johtajakykyjä ja valmiuksia sekä toimia yhdistystensä ja niiden jäsenten välisenä yhdyssiteenä. Toiminnan päämääränä on Suomen kokonaisturvallisuuden edistäminen. Liiton 320 jäsenyhdistyksessä on 28.000 henkilöjäsentä.

www.rul.fi