

KESY, SOTKUINEN VAI PIRULLINEN ONGELMA?

Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa

Harri Raisio, Harri Jalonen, Petri Uusikylä



© Sitra 2018

Sitran selvityksiä 139

Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma?

Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa

Harri Raisio, Harri Jalonen, Petri Uusikylä

ISBN 978-952-347-080-4 (nid.)

ISBN 978-952-347-081-1 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7104 (nid.)

ISSN 1796-7112 (PDF) www.sitra.fi

Erweko, Vantaa 2018

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia

Julkaisua päivitetty saavutettavuuden osalta
kesällä 2020.

”Piru piilee yksityis- kohdissa, mutta näkyy kokonaisuudessa”

Muistatko hauskan seuraleikin, jossa pöydälle kaadetaan kasa tikkuja ja pelaajien tehtävänä on ottaa kasasta tikku ilman, että muut liikkuvat? Etenkin pelin alku on vaikeaa, sillä tikut ovat limittyneet toisiinsa niin tiukasti, että yhden tikun irrottaminen on joskus lähes mahdotonta. Pelin loppu puolestaan on huomattavasti helpompi, sillä irralliset tikut pöydällä odottavat noukkijaansa ja viimeisen vuoron pelaaja kahmii itselleen parhaimmillaan kymmeniä tikkuja.

Yhteys yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on ilmeinen. Suurin osa politiikkakysymyksistä on niin tiukasti yhteenkietoutuneita ja kompleksisia, ettei niiden erillisillä ratkaisuyrityksillä saavuteta systeemistä muutosta. Silti tätä yritetään erilaisten erillislakien ja lokeroituneiden hallinnollisten siilojen kautta. Parempi tapa olisi ilmiöihin liittyvän kompleksisuuden ymmärtäminen sekä ongelmien luonteen huomioiva tiedolla johtaminen.

Esipuhe

Tiedon käyttöä päätöksenteossa ravistelevat muutoksen tuulet. Maailma toimii yhä nopeam-
massa rytmissä ja monet polttavista yhteiskunnallisista ongelmistamme ovat niin kompleksi-
sia, että vaikka tietoa tuotetaan enemmän kuin koskaan, ongelmiin ei löydy yhtä ”oikeaa”
ratkaisua, eikä eilisen tiedolla voida aina ennustaa tulevaa.

Käynnissä on tiedon ja asiantuntijuuden murros, jossa tiedosta ja asiantuntijuudesta on
tullut suhteellista. Samaan aikaan päätöksiä tehdään kasvavan kiireen ja nopeatempoisen
julkisen keskustelun paineessa, eikä ihmisen tietoisien mielen käsittelykyky riitä tulkitsemaan
kaikkea hänelle tarjolla olevaa relevanttiakaan informaatiota.

Kuvatut kehityskulut edellyttävät sekä tietokäsityksemme monipuolistamista että uusia
tapoja koota yhteen eri muotoista tietoa yhdessä tulkittavaksi. Harri Raision, Harri Jalosen ja
Petri Uusikylän selvitys sukeltaa kompleksisten ongelmien maailmaan, päätyen siihen, että
kesyt, sotkuiset ja pirulliset ongelmat hyötyvät erilaisista lähestymistavoista tiedon käyttöön.

Osana selvitystä tiedon käytön lähestymistapoja arvioidaan sekä asiantuntijahaastatteluin
että Sipilän hallituksen kolmen kärkihanke-esimerkin avulla. Sekä haastattelut että esimerkit
kertovat tämän päivän yhteiskunnalliselle päätöksenteolle tyypillisestä ristiriidasta ratkaista-
vien ongelmien luonteen sekä tiedon käytön tapojen välillä.

*Voisiko hallitusohjelman kärkihankkeen
valmistelun käynnistää tunnistamalla,
millaista tiedon käyttöä sen toteuttaminen
ilmiön luonteen näkökulmasta edellyttää?*

Selvitys on toteutettu osana Sitran Tieto päätöksenteossa -projektia, joka tutkii, millaista uutta
ajattelua ja toimintatapoja tarvittaisiin tiedon hyödyntämisessä kompleksisia ilmiöitä koske-
vassa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, kun ongelmia ei voida enää ratkaista pelkästään
syöttämällä lisää tietoa päätöksentekoon tai arvioimalla mikä tieto on toista parempaa.

Lämpimät kiitokset sekä kirjoittajille että lukuisille selvityksessä haastatetuille ja selvitystä
tukeviin työpajoihin osallistuneille (liite 2) inspiroivasta yhteistyöstä.

EEVA HELLSTRÖM

Johtava asiantuntija, Sitra

Lisätietoja Tieto päätöksenteossa -projektista:

www.sitra.fi/tieto-paatoksenteossa

[#tietohaaste](https://twitter.com/tietohaaste)

Sisällys

Esipuhe	1
Tiivistelmä	4
1. "Ikinä ei tiedä tarpeeksi, ei koskaan"	6
Kompleksiset ilmiöt haastavat päätöksenteon rationaalisuuden	6
Kompleksisuusajattelusta tolkkua pirullisiin ongelmiin	8
2. Kompleksisuus ja näyttöön perustuva päätöksenteko	11
Kompleksisuusajattelun monet kasvot	11
Kompleksisuuskuutio hallinnon tilanneherkkyyttä lisäämässä	13
Näyttöön perustuva päätöksenteko hopealuotina?	15
Tiedolla johtamisen kulttuurit	17
3. Hallituksen kärkihankkeet kompleksisuuslinssin läpi katsottuna	19
Hallitusohjelman kärkihankkeet – kesyjä vai kompleksisia?	19
Teesi 1. Yksitulkintaisuus tekee kesystä ongelmasta yksinkertaisen	23
Teesi 2. Systeminen monimutkaisuus synnyttää sotkuisia ongelmia	29
Teesi 3. Yhteenkietoutuminen näkyy pirullisina ongelmina	33
4. Pirullisuuden kohtaaminen käytännön päätöksenteossa	38
Ongelmien kesyttämistä ja kompleksisuusansaasta astumista	38
Toimintakulttuuri ja johtaminen ohjaavat tiedon käyttöä	42
Tarve erilaisten tietotyyppien ristiinpölytykselle	45
Politiikan valmistelu, päätöksenteko ja ohjaus eivät huomioi riittävästi kompleksisuutta	47
5. Suositukset tiedon käyttöä ohjaavan politiikan kehittämiseksi	51
Ongelmien luonteen ymmärtämiseen kannattaa panostaa	51
Tiedon käytön suositukset pirullisia ongelmia kohdatessa	55
Ilmiölähtöinen hallinto mahdollistamaan suositusten toteuttamista	58
Lähteet	59
Liitteet	65

Tiivistelmä

Tiedon käyttöä julkisessa päätöksenteossa ohjeistetaan monin tavoin. Tämä on ymmärrettävää, sillä onhan käytettävissä olevan tiedon määrällä ja laadulla selkeä yhteytensä päätöksenteon laatuun. Tietoperusteista päätöksentekoa pidetään esimerkiksi intuitioon pohjautuvaa päätöksenteon luotettavampana.

Päätöksenteon tietoperusteisuuden korostamisella on myös kääntöpuolensa. Monet asialistalle päätyvät ongelmat ovat siinä määrin viheliäisiä, että ne asettavat uusia vaatimuksia hyvälle päätöksenteolle ja siinä hyödynnettävälle tiedolle. Tiedolla on edelleen ratkaiseva rooli, mutta sen lisäksi on kiinnitettävä huomiota tietoa kerääviin ja tuottaviin sekä niistä ymmärrystä luoviin prosesseihin.

Tiedolla johtaminen on hyvä lääke, mutta ennen sen annostelua on syytä diagnosoida huolella, millaisia ongelmia tiedon avulla ollaan kulloinkin ratkaisemassa.

Selvityksessä analysoidaan tiedon käyttöä päätöksenteossa ja tiedon käytön poliittista ja hallinnollista ohjausta erityisesti kompleksisuusteoreettisessa viitekehityksessä. Selvitys toteutettiin maalisyyskuussa 2018 ja sen tietoperusta koostuu kirjallisuuskatsauksesta, dokumenttianalysistä, hallituksen kärkihankeanalyysistä sekä asiantuntijoiden ja viranhaltijoiden yksilö- ja ryhmähaastatteluista.

Selvityksen runkona toimii ns. kompleksisuuskuutio, jonka avulla päätöksenteon kohteena olevat ongelmat jaetaan kesyihin, sotkuisiin ja pirullisiin ongelmiin.

Selvityksen runkona toimii ns. kompleksisuuskuutio, jonka avulla päätöksenteon kohteena olevat ongelmat jaetaan kesyihin, sotkuisiin ja pirullisiin ongelmiin. Kompleksisuuskuutiosta ongelmien jakoperusteena käytetään seuraavia kolmea ulottuvuutta: 1) riskien, toiminnan seurausten ja muuttuvien asetelmien epävarmuus, 2) osatekijöiden, alajärjestelmien ja keskinäisriippuvuuksien kompleksisuus sekä 3) näkökulmien, arvojen ja strategisten aikeiden hajaantuminen.

Kompleksisuuskuutioon sisäänrakennettuna oletuksen mukaisesti erilaiset ongelmat edellyttävät erilaisia toimintatapoja. Toimintatavat tiivistetään selvityksessä kolmeen teesiin: 1) yksitulkintaisuus tekee kesyistä ongelmasta yksinkertaisen, 2) systeeminen monimutkaisuus synnyttää sotkuisia ongelmia sekä 3) ilmiöiden yhteenkietoutuminen lisää kompleksisuutta ja näkyy pirullisina ongelmina.

Teeseistä johdetaan kolme heurekaa: 1) kesyt ongelmat voidaan ratkaista, 2) sotkuisia ongelmia voidaan selkiyttää ja 3) pirulliset ongelmat on kohdattava. Heurekat puretaan ongelmatyypeittäin edelleen 12 oivallukseen. Selvityksen lopuksi esitetään kehittämissuosituksia, jotka edistävät tiedon käyttöä ohjaavan politiikan kehittämistä erityisesti kompleksisessa toimintaympäristössä.

Kaikki lähtee siitä, että päätöksenteon kohteena olevien ongelmien ymmärtämiseen kannattaa panostaa. Päätöksenteossa onnistutaan sitä paremmin, mitä paremmin tiedon käytössä omaksutut lähestymistavat sopivat yhteen käsiteltävien ongelmien luonteen kanssa. Ongelmien luokittelu kompleksisuuskuutioon tavoin kesyihin, sotkuisiin ja pirullisiin tarjoaa päätöksentekijöille ja niitä valmisteleville viranhaltijoille käsitteellisen työkalun, joka auttaa tunnistamaan päätöksenteon kohteena olevan

ilmiön luonteen sekä valitsemaan siihen soveltuvan lähestymistavan tiedon käyttöön.

Pirullisten ongelmien kohtaamisessa tunnistimme seitsemän erilaista lähestymistapaa, joista monia voidaan toteuttaa myös yhtä aikaa:

1. Tiedollinen monimuotoisuus on varmistettava lisäämällä tiedon käyttäjien ja tuottajien vuoropuhelua
2. Tutkimustiedon tarjoamisessa on panostettava tutkimustulosten kehystämiseen päätöksentekijöitä puhuttelevalla tavalla
3. Tilannekuvasta voidaan siirtyä tilanneymmärrykseen kehittävällä arvioinnilla
4. Kokeiluilla ja pienillä voitoilla voidaan edistää uskoa ongelmavyyhtien selviämiseen
5. Pirullisten ongelmien kesyttämässä on hyödynnettävä palvelumuotoilussa, avoimessa dialogissa ja demokraattisessa deliberaatiossa yhdessä tuotettua tietoa ja ymmärrystä
6. Tekoily on valjastettava pirullisiin ongelmiin piiloutuvien poikkeamien ja säännönmukaisuuksien tunnistamiseen
7. Rämpimistä ei pidä pelätä, sillä myös epävarmuutta voidaan johtaa tiedolla

Suosituksia yhdistää se, että ne kohdistuvat toimintaan, joka edellyttää yhteistyötä hallinnon- ja organisaatorajojen yli. Suositusten toteuttamista tukee hallinnon siirtyminen ilmiölähtöiseen päätöksentekoon ja valmisteluun sekä hallinnon itseohjautuvuuden lisääminen sen mukautumiskykyä vahvistamalla.



1. "Ikinä ei tiedä tarpeeksi, ei koskaan"

Luvussa käsitellään yhteiskunnallisen päätöksenteon toimintaympäristön muutosta ja sen asettamia vaatimuksia tietoperusteiselle päätöksenteolle. Päätöksentekijöiden pöydille nousee pirullisia ongelmia kiihtyvällä tahdilla. Kyse on ongelmista, joita ei voi kirjaimellisesti ottaen ratkaista. Niistä selviytymisen todennäköisyyttä voidaan parantaa varmistamalla, että päätöksenteko perustuu moniulotteiseen tietokäsitykseen.

Kompleksiset ilmiöt haastavat päätöksenteon rationaalisuuden

Yritykset ja kansalaiset ovat yhä kiinnostuneempia paitsi poliittisten päätösten (esim. lakien) vaikutuksista myös siitä, minkä tiedon perusteella valittuihin poliittisiin linjauksiin on päädytty. Vaimus näyttöön perustuvasta päätöksenteosta (evidence-based policy making) on viime vuosina nousut keskeiseksi julkisen politiikan kehittämiskohteeksi. Kyse on kansalaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen vaateesta lisätä yhteiskunnallisen päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä (demokratia-vaade), parantaa lakiesitysten ja poliittisten linjausten strategisuutta ja laatua sekä hyödyntää digitalisaation mahdollisuuksia näyttöperusteisuuden lisäämisessä.

Yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on otettu useita askeleita kohti tietoperusteista päätöksentekoa. Vuonna 2014 perustettiin valtioneuvoston toimintaa tukemaan talouspolitiikan arviointineuvosto. Vuotta myöhemmin lainsäädäntötyön tueksi perustettiin lainsäädännön arviointineuvosto (Keinänen & Lonka 2018). Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto rahoittaa monitieteisiä tutkimushankkeita, joilta odotetaan ratkaisuja merkittäviin suomalaisen yhteiskunnan haasteisiin. Päätöksentekoa tukevaa tietoa syntyy lisäksi lukuisissa ajatuspajoissa. Merkittävänä kehityskulkuna voidaan pitää myös meneillään olevaa tietopoliittisen selonteon laadintaa ja siihen kytkettävää lisääntyntä keskustelua Suomen tietopoliitikasta (ks. Kauhanen-Simainen & Rissanen 2017).



Tiedolla johtamisen tarpeellisuutta kiistää tuskin kukaan. Toiveen ja todellisuuden välillä on kuitenkin kuilu, sillä tieto on vain yksi – joskin tärkeä – elementti julkisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Kysymys ei ole ongelmasta, vaan julkisen päätöksenteon ominaispiirteestä.

Psykologinen tutkimus on osoittanut ihmisten toiminnan epärationaalisuuden, jonka yhtenä keskeisenä piirteenä on se, että valintojamme voidaan pitää rationaalisina vain suhteessa omiin mentaalimalleihimme (esim. Peterson 1999, Kahneman 2011, Haidt 2012). Havainnoidessamme valintatilanteisiin vaikuttavia tekijöitä olemme taipuvaisia näkemään sen, mitä haluamme nähdä, ja sivuuttamaan sen, mitä emme ymmärrä.

Tämän vuoksi kaikki valintamme ovat jossain määrin subjektiivisia ja perustuvat omaksumaamme maailmankuvaan ja tärkeinä pitämiimme arvoihin. Tutkimustieto ei läpäise sellaisenaan maailmankuvaamme, vaan se siivilöityy mentaalirakenteiden ohjaamana. Subjektiiviset mentaalimallit vaikuttavat – halusimme tai emme – lähes kaikessa päätöksenteossa.

Toinen päätöksenteon rationaalisuutta ja tietoperusteisuutta haastava ilmiö liittyy ratkaisua odottavien yhteiskunnallisten ongelmien kompleksisuuteen.

Tässä selvityksessä tiedon käyttöä päätöksenteossa tarkastellaan kompleksisen toimintaympäristön näkökulmasta. Selvityksessä kysytään, miten nykyisin käytössä

Tiedolla johtamisella luodaan arvoa

Tiedolla johtaminen jää tyhjäksi kielikuvaksi, ellei sen käyttöyhteyttä määritellä riittävän selkeästi. Tiedolla johtamisella pyritään sekä informaation puutteesta johtuvan epävarmuuden vähentämiseen, että informaation paljoudesta ja toimintatilanteen kompleksisuudesta syntyvän monitulkintaisuuden hallintaan (Zack 2001, Jalonen 2015).

Tiedolla johtamisella tarkoitetaan tässä selvityksessä tiedon luomista, organisointia, jakamista ja soveltamista edistäviä toimintatapoja sekä näitä tukevia rakenteita ja teknologioita. Tiedolla johtaminen sisältää paitsi eksplisiittisesti artikuloitavissa olevan informaation myös asiantuntijoiden kokemuksen mukanaan tuoman hiljaisen tiedon hyödyntämisen. (Ks. Tiedolla johtamisen, tietojohtamisen ja tietämyksenhallinnan eroista ja samankaltaisuuksista esim. Laihonon ym. 2013.)

Tiedolla johtamisen välttämättömänä edellytyksenä pidetään selkeää ymmärrystä siitä, mitä organisaatio on tekemässä ja miten se luo arvoa asiakkaille, omistajille, henkilöstölle ja laajemmin yhteiskuntaan. Arvonluonnin perustana olevien tietoresurssien tunnistaminen, johtaminen ja tehokas hyödyntäminen ovat tiedolla johtamisen kovaa ydintä (Laihonon & Lönnqvist 2013).

Tiedolla johtamista tapahtuu yhteiskunnallisen päätöksenteon kaikissa vaiheissa: 1) suunnitteluvaiheessa tarvitaan tietoa aiottujen politiikkatoimien tarkoituksenmukaisuudesta ja yhteiskunnallisesta tarpeesta, 2) toimeenpanovaiheessa tarvitaan tietoa toimenpiteiden tehokkuudesta ja välittömistä vaikutuksista, 3) tilintekovastuvaiheessa tarvitaan tietoa politiikkatoimilla ja ohjelmilla aikaansaaduista pidemmän aikavälin vaikuttavuudesta sekä politiikan onnistumisesta ja epäonnistumisesta (Virtanen ym. 2015).

olevat tiedolla johtamisen mallit, tiedon käytön mekanismit ja hyödyntämistavat toimivat kompleksisessa ja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä sekä niin sanottujen pirullisten ongelmien (wicked problem; toisinaan pirullisia ongelmia kutsutaan myös ilkeiksi ja viheliäisiksi) käsittelyssä.

Selvityksessä pureudutaan poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon, jonka aineksia ovat poliittinen tahtotila, toimintaympäristön tarjoamat mahdollisuudet, ratkaisuja legitimoiva tieto sekä hyvän hallinnon periaatteet. Selvityksen ulkopuolelle jäävät teknisuontoiset ratkaisut ja hallinnolliset päätökset, jotka perustuvat voimassaolevan lainsäädännön soveltamiseen ja toimeenpanoon.

Kompleksisuusajattelusta tolkkua pirullisiin ongelmiin

Kompleksinen toimintaympäristö ei ole uusi asia. Eri tekijöistä johtuen toimintaympäristöstä on tullut kuitenkin aiempaa kompleksisempi. Kompleksisuuden lisääntyminen johtuu muun muassa siitä, että maailmasta on tullut yhteenkietoutuneempi, tiedon määrä on kasvanut ja toimijoiden välillä kulkevat tietovirrat ovat nopeutuneet (esim. Say & Bronk 2012, Uhl-Bien & Arena 2017). Tämä on johtanut esimerkiksi siihen, että paikallisen tason toimet voivat nopeasti ja voimakkaasti vaikuttaa tapahtumiin jopa toisella puolella maailmaa; lokaali kompleksisuus on muuntautunut yhä vahvemmin globaaliksi kompleksisuudeksi. Pohjimmiltaan kyseessä on jopa tietynlainen vallan uudelleenjako, mikä ilmenee ennennäkemättöminä tapoina saada aikaan yhteiskunnallista muutosta (vrt. esim. Arabikevät ja #metoo-kampanja). Tiedon kasvava määrä, sen monitulkintaisuus ja tietovirtojen nopeus puolestaan tuottavat merkittäviä haasteita kyvyllämme ottaa haltuun toimintaympäristön epävarmuutta ja epävakautta. Näyttää siltä, että tiedon analysointikapasiteetti ei ole pysynyt kompleksisuuden kasvun mukana.

Toisaalta on syytä huomioda myös se, että tätä uskomustamme kompleksisuuden kasvusta voi tulla värittäneeksi laajeneva

tietoisuutemme toimintaympäristön kompleksisesta luonteesta (esim. Ryan 2009). Yhtä lailla aiheellista on nostaa esille, että kompleksisuudesta on kirjoitettu jo pitkään – kyseessä ei ole mikään uusi tutkittava ilmiö. Varhaisina kompleksisuusajattelijoina voidaan pitää esimerkiksi sotateoreetikkoja Sunzia ja Carl von Clausewitzia sekä organisaatioteoreetikko Mary Parker Follettia (Hanén 2017, Hanén & Raisio 2017; ks. myös Laitinen, Jalonen & Stenvall 2014).

Eräs haastateltu kuvaa päätöksentekoon nousevien ongelmien kohtaamista seuraavasti:

”Kyllä meillä koko se tietoon perustuvan päätöksenteon ajatus, niin siinä on tosi voimakkaana sellainen kysymys, että se nähdään tällaisena janana. Et voidaan ajatella, että on ongelma. Sitten hankitaan ongelmaan evidenssiä ja sitten siinä evidenssissä syntyy tietoa, joka pitää sisällään oikean ratkaisun. Ja sitten se oikea ratkaisu välitetään päätöksentekijälle ja sitten päätöksentekijä soveltaen sitä oikeaa ratkaisua tekee päätöksen. Et tää on silleen kauhean kaavamainen tapa lähestyä sitä.”

Kompleksisessa toimintaympäristössä selviytyminen edellyttää tiedon ja päätöksenteon välisen vuoropuhelun kehittämistä, sillä siiloutunut ja sektoroitunut tiedontuotanto johtaa helposti osaoptimoivaan päätöksentekoon ja kansalaisten sekä yritysten kannalta huonoihin politiikkaratkaisuihin. Ilmiöiden ja asioiden keskinäisriippuvuus suhteet syöttävät päätöksentekoon kiihtyvällä tahdilla uusia ja yhteenkietoutuneita ongelmia. Kutsumme näitä pirullisiksi ongelmiksi siksi, että niihin liittyy ristiriitaisia tulkintoja sekä useita erilaisia ja keskenään kilpailevia selitysmalleja. Niitä ei voi pilkkoa osiin, sillä kysymys on yksittäisten ongelmien kytkeytymisestä osaksi laajempaa kokonaisuutta, joka on laadullisesti enemmän kuin osiensä summa.

Pirullisten ongelmien kohtaamisessa tarvitaan kompleksisuusajattelulle ja systeemiteoreettiselle tulkinnalle ominaista holistista lähestymistä, jossa kiinnitetään huo-

miota vuorovaikutussuhteissa ilmaantuviin (emergence) mahdollisuuksiin ja uhkiin sekä vastustetaan reduktionismiin pohjautuvaa pyrkimystä maailman ymmärtämiseen, ennustamiseen ja haltuun ottamiseen (Hodgson & Leicester 2016). Tässä selvityksessä käytetty kompleksisuusteoreettinen viitekehys on tiivistetty kompleksisuuskuutioksi (ks. luku 2) nimettyyn malliin.

Selvitys perustuu kompleksisuusajattelun mukaisesti moniulotteiseen tietokäsitykseen. Tieteellisen tutkimustiedon ohella päätöksenteossa hyödynnetään arviointitietoa sekä kokeilujen kautta syntyvää näkemystä siitä, mikä

toimii ja mikä ei. Tilastojen ja faktojen ohella päätöksenteossa vaikuttavat myös arvopohjaiset merkityksenannot. Päätöksenteko kohdistuu tulevaisuuteen, ja edellyttää siksi ennakoitiedon tuottamista. Tekoäly tuo päätöksentekoon uuden ulottuvuuden, sillä se mahdollistaa isojen datamassojen analysoinnin. Kysymys ei ole vain teknologisesta kehitysaskeleesta, vaan muutosvoimasta, jolla on potentiaalia vaikuttaa laajalti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon (Ailisto ym. 2018, Koski & Husso 2018). Moniulotteiseen tietokäsitykseen perustuva päätöksenteko on välttämätöntä kompleksisessa toimintaympäristössä.



Selvityksen toteutus ja raportin rakenne

Selvitystyön ensimmäinen vaihe koostui maalīs–toukokuussa 2018 toteutetusta kirjallisuuskatsauksesta. Sen aineistona hyödynnettiin uusimpia kansainvälisiä tutkimuksia, joissa on käsitelty ilmiöiden yhteenkietoutumisesta syntyviä haasteita yhteiskunnalliselle ja näyttöperusteiselle päätöksenteolle (luku 2). Erityistä huomiota kohdistettiin tutkimuksiin, joiden teoreettisena viitekehyksenä oli hyödynnetty kompleksisuusajattelua. Kirjallisuuskatsaus muodostaa selvityksen teoreettiset linssit, jonka konkreettisena ilmentymänä toimii ns. 'kompleksisuuskuutio'. Kompleksisuuskuutiossa tunnustetaan erilaisten ongelmien – kesy, sotkuinen ja pirullinen – vaativan erilaisia toimintatapoja.

Selvitystyön toisessa vaiheessa huhti–kesäkuussa 2018 toteutettiin dokumenttianalyysi. Sen aineisto koostui 46 selvityksestä ja raportista (ks. liite 1), joissa on käsitelty tiedolla johtamista suomalaisessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Kompleksisuuskuutiota hyödyntäen dokumenttianalyysissä etsittiin tietoon kohdistuvia ohjeistuksia suhteessa kolmenlaisiin ongelmiin. Dokumenttianalyysin tulokset on tiivistetty selvityksessä 12 oivallukseen (4 ratkaisua, 4 selkiytystä ja 4 kohtaamisen tapaa, luku 3).

Selvitystyön kolmas vaihe toteutettiin kesä–heinäkuussa 2018 ja se koostui pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kärkihankkeiden analyysistä. Kärkihankkeet ja reformit on otettu mukaan selvitykseen, sillä niiden kohdalla tiedon ja päätöksenteon vuoropuhelu on ensiarvoisen tärkeää. Myös kärkihankeanalyysissä hyödynnettiin kompleksisuuskuutiota (ks. liite 3). Sen avulla esitetään tulkinta siitä, miten kesyys, sotkuisuus ja pirullisuus ilmenevät kärkihankkeiden tavoitteenasetteluissa ja ratkaisuyrityksissä (luku 3). Haluamme korostaa, että kärkihankeanalyysi ei ole tieteellisesti kestävä politiikka-analyysi, vaan tätä hanketta varten laaditun kompleksisuuskuution operationalisointisapluunan käytännön testaus kärkihankkeiden osalta. Sen tarkoitus on toimia keskustelun herättäjänä. Lukija voi itse pohtia, miten sijoittaisi tuntemansa hallituksen kärkihankkeet kuution eri ulottuvuuksille käyttäen liitteessä 3 esiteltyä arvottamisen kriteeristöä.

Kirjallisuuden lisäksi selvityksessä kerättiin aineistoa asiantuntijoiden ja päätöksiä valmistelevien ja tekevien virkamiesten yksilö- ja ryhmähaastatteluuissa sekä kahdessa työpajassa (ks. liite 2). Haastattelujen avulla selvitykseen tuotiin yhteiskunnallisen päätöksenteon ytimessä olevien toimijoiden näkemyksiä ongelmien kesyydestä, sotkuisuudesta ja pirullisuudesta. Työpajat olivat samanaikaisesti sekä selvitystyötä ruokkivia ideointitilaisuuksia että löydösten validointifoorumeja. Haastattelujen ja työpajojen havainnot on esitetty selvityksen 4. luvussa. Lisäksi hyödynnämme haastatteluista ja työpajakeskusteluista otettuja suoria lainauksia tekstin elävöittämisessä läpi selvityksen.

Selvityksen päättävässä luvussa 5 esitämme suosituksemme tiedon käyttöä ohjaavan politiikan kehittämiseksi. Niiden painopiste on kompleksisuuskuutiossa esitetyn kaltaisen pirullisuuden kohtaamisessa.

2. Kompleksisuus ja näyttöön perustuva päätöksenteko

Luvussa avataan kompleksisuusajattelua ja kytketään se tiedolla johtamiseen sekä kasvavaan vaatimukseen politiikan näyttöperusteisuuden lisäämisestä. Luvussa esitellään ns. kompleksisuuskuutio, jonka avulla konkretisoidaan kompleksisuuden eri ulottuvuuksia, kuten epävarmuutta, hajaantumista ja yhteenkietoutuneisuutta. Kuutio tarjoaa myös viitekehyksen ilmiöiden kompleksisuuden empiiriselle todentamiselle ja tutkimiselle.

Kompleksisuusajattelun monet kasvot

Monet kompleksisuuteen ja pirullisiin ongelmiin perehtyneet tutkijat ovat painottaneet oikeaa ymmärrystä tiedon luonteesta kompleksisessa toimintaympäristössä. Yhden kiinnostavimmista puheenvuoroista on esittänyt jo edesmennyt kompleksisuusteoreetikko Paul Cilliers. Hän painotti, että kompleksisista systeemeistä ei voi laatia yksinkertaisia mallinuksia, sillä tietämyksemme kyseisistä systeemeistä ja niiden lainalaisuuksista tulee olemaan aina rajallista (Cilliers 2000).

Mallintaaksemme kompleksisia systeemejä, meidän tulisi mallintaa elämä, universumi ja kaikki mahdollinen.

Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tiedonkeruussa ei kyetä huomioimaan kaikkia systeemissä tapahtuvia epälineaarisia vuorovaikutussuhteita, vaikka

osalla voi olla hyvinkin suuria vaikutuksia systeemin tulevaisuuteen. Myös kompleksisten systeemien avoimuus aiheuttaa mallinnukselle ylitsepääsemättömiä haasteita, sillä mallinnuksen ja tiedonkeruun rajat on vedettävä enemmän tai vähemmän keinotekoisesti. Mallintaaksemme kompleksisia systeemejä, meidän tulisi mallintaa elämä, universumi ja kaikki mahdollinen. Cilliersin (2000) sanoin ”life, the universe and everything”.

Kompleksisuusteoreetikot korostavat, että meidän on tiedostettava ja tunnustettava tiedon rajallisuus ja ymmärrettävä, että vastuuta päätöksenteosta ei voi sysätä syrjään esimerkiksi korostamalla päätöksenteon näyttöperusteisuutta (Cilliers 2000, Ansell & Geyer 2017). Monipuolinen tiedonkeruu on välttämätöntä, mutta pohjimmiltaan päätöksenteossa on kyse tämän tiedon hyödyntämisestä osana laaja-alaista vuoropuhelua ja puntarointia. Tietoa tulkitaan ja merkityksellistetään yhdessä, jolloin tiedosta ei muodostu lähtökohtaa, saati lopputulemaa, vaan vain yksi osa kompleksista päätöksentekoprosessista.

Keskustelu kompleksisuuden suhteesta näyttöön perustuvaan päätöksentekoon on

korostunut viime vuosina (esim. Geyer 2012, Parkhurst 2016, Newman & Head 2017, Ansell & Geyer 2017, Wolf 2018). Näyttöön perustavassa päätöksenteossa nähdään yleisesti esiintyvän kaksi selkeää koulukuntaa. Siinä missä *rationalistit* (rationalistinen tietoteoria) uskovat objektiivisen näytön keräämiseen ja painottavat näyttöön perustuvuuden ensisijaisuutta päätöksenteossa, *konstruktivistit* (konstruktivistinen tietoteoria) näkevät näytön olevan aina subjektiivisen tulkinnan kohteena, korostaen demokraattista päätöksentekoa ja varoittaen ylhäältä alaspäin tapahtuvan rationalistisen päätöksenteon riskeistä (Newman 2017).

Kompleksisuusteoreettisen viitekehyksen arvo on siinä, että se auttaa hakemaan tasapainoa näiden kahden koulukunnan välille ja nousemaan vastakkainasettelun yläpuolelle. Tulkitsemme, että rationalistiset ja konstruktivistiset näkemykset eivät ole niin yhteensopimattomia kuin yleisesti oletetaan (ks. myös Newman 2017). Uskomme, että kompleksisuusajattelu auttaa tunnistamaan erilaisia ongelmatyyppejä ja asemoimaan rationalistiset ja konstruktivistiset näkemykset suhteessa erilaisiin päätöksentekotilanteisiin.

Julkisen päätöksenteon ja tiedolla johtamisen välisessä suhteessa on kysymys hallin-

Kompleksisuustieteiden kolme koulukuntaa

Kompleksisuustieteet eivät tarjoa yhtenäistä teoriaa, vaan kysymys on yhdistelmästä useita tieteenalarajat ylittäviä teoreettisia viitekehyksiä ja suuntauksia. Usein nostetaan esille kolme kompleksisten systeemien tutkimuksen koulukuntaa:

Uusreduktionistinen (neo-reductionism) koulukunta edustaa eräänlaista kovaa kompleksisuustiedettä, joka uskoo mallinnuksiin ja niiden selitysvoimaan. Siinä tavoitellaan sosioekonomisten systeemien toimintaan vaikuttavien luonnonlainomaisten periaatteiden tunnistamista ja mallintamista.

Metaforinen (metaphorical) koulukunta edustaa kompleksisuustieteiden ”pehmeää” linjaa. Siinä kompleksisuusajattelun tarjoamia käsitteitä hyödynnetään vertauskuvallisesti ajattelua stimuloivina virikkeinä. Tarjoituksena ei ole asioiden mallintaminen vaan niiden katsominen ”toisin linssein”.

Kriittispluralistinen (critical pluralistic) koulukunta, jota myös kompleksisuusajatteluksikin kutsutaan, hylkää uusreduktionistiseen lähestymistapaan sisältyvän ajatuksen kompleksisuuden mallintamisesta. Koulukunnan edustajat vierastavat myös metaforiselle koulukunnalle tyypillistä relativismia, jossa kompleksisuuskäsitteitä käytetään melko huolettomasti kuvaamaan lähes mitä tahansa ilmiötä. Kriittispluralistisessa koulukunnassa ei olla niinkään kiinnostuneita ilmiöistä, joita voidaan selittää vaan ilmiöistä, joita ei voida selittää. Koulukunta keskittyy kompleksisuuden tuottamiin epistemologisiin seurauksiin, toisin sanoen, miten voimme saada ymmärrystä kompleksisesta todellisuudesta ja mitä voimme siitä ylipäätään saada tietää.

Tämä selvitys edustaa kriittispluralistiseen koulukuntaan sekä metaforiseen koulukuntaan (kärkihankeanalyysi) nojaavaa kompleksisuusajattelua. Ks. lisää Richardson & Cilliers (2001) ja Richardson (2008).

non apparaateista, poliittisesta päätöksenteosta ja kansalaisosallistumisesta muodostuvasta kompleksisesta kokonaisuudesta. Faktatieto merkitsee, mutta ei kaikkea. Julkisessa päätöksenteossa on lähes poikkeuksetta mukana arvolatautunutta informaation ja tiedon arvottamista. Informaatio esimerkiksi politiikkatoimen vaikuttavuudesta voi olla yhteisesti jaettava, mutta johtopäätökset hyvinkin erilaisia. Arvokasta on myös kansalaisten osallistaminen ja hallinnollisten päätösten kohteena olevien toimijoiden kokemustieto. Hallinnollisten vääntöjen ja poliittisten intohimojen lisäksi tiedolla johtamisen kehittämistä haastaa teknologian nopea kehittyminen ja kansalaisten muuttuva tietokäyttäytyminen. Kansalaisia osallistavat verkkopalvelut (esim. otakantaa.fi) ja sosiaalinen media ovat matalankynnyksen vuorovaikutuskanavina lisänneet päätöksentekijöiden saatavilla olevan informaation määrää ja osaltaan tehneet päätösten valmistelusta aiempaa kompleksisempää.

Tiedolla johtaminen – erityisesti hallinnonrajat ylittävä tiedonkulku, keskenään keskustelevat tietojärjestelmät sekä julkishallinnon keräämän datan parempi hyödyntäminen – nähdään lupaavana keinona lisätä julkishallinnon ja laajemmin julkisten palvelujen tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tämä on helpommin sanottu kuin tehty, sillä julkishallinnon informaatioympäristö muuttuu ennennäkemättömän nopeasti.

Selvää on, että tiedolla johtamiseen liittyy julkishallinnossakin paljon potentiaalia. Avainkysymys tämän potentiaalin realisoinnissa on kuitenkin ymmärtää se, että erilaiset ongelmat edellyttävät erilaista kohte-

lua. Ongelmien puutteellisen diagnosoinnin seurauksena ei ole tiedolla, vaan uskomuksilla ja toiveilla johtamista.

Kompleksisuuskuutio hallinnon tilanneherkkyttä lisäämässä

Käytämme analyysimme tukena nk. kompleksisuuskuutiota (ks. Raisio, Puustinen & Vartiainen 2018). Siinä kesyt, sotkuiset ja pirulliset ongelmat on asemoitu kuviossa 1 suhteessa kolmeen ulottuvuuteen: 1) riskien, toiminnan seurausten ja muuttuvien asetelmien epävarmuus, 2) osatekijöiden, alajärjestelmien ja keskinäisriippuvuuksien kompleksisuus ja 3) näkökulmien, arvojen ja strategisten aikeiden hajaantumisen eli divergenssin (mukailleen Head 2008).

Nämä ulottuvuudet muodostavat kompleksisuuskuution, jonka vasemmassa alatakanurkassa sijaitsevat kesyt ja yksinkertaiset ongelmat. Sotkuiset ja monimutkaiset ongelmat sijaitsevat lähellä kuution keskustaa. Pirulliset ja kompleksiset ongelmat sijoittuvat kuution oikeaan yläetunurkkaan.

Kyseessä on ideaalimallityyppinen rakenne. Todellisuudessa eronteko erilaisten ongelmatyyppien välillä ei ole niin selkeää, kuin miltä se näyttää kuutiosta. Ongelmatyyppien rajat voivat olla hyvin häilyviä ja ne voivat muuntautua osana tilanteen tai ilmiön kehittymistä. Esitettyä teoreettista mallia on myös mahdollista kehittää, esimerkiksi lisäämällä kuutioon muitakin ongelmatyyppiä (Alford & Head 2017) tai ulottuvuuksia, kuten aika (Peters 2017).

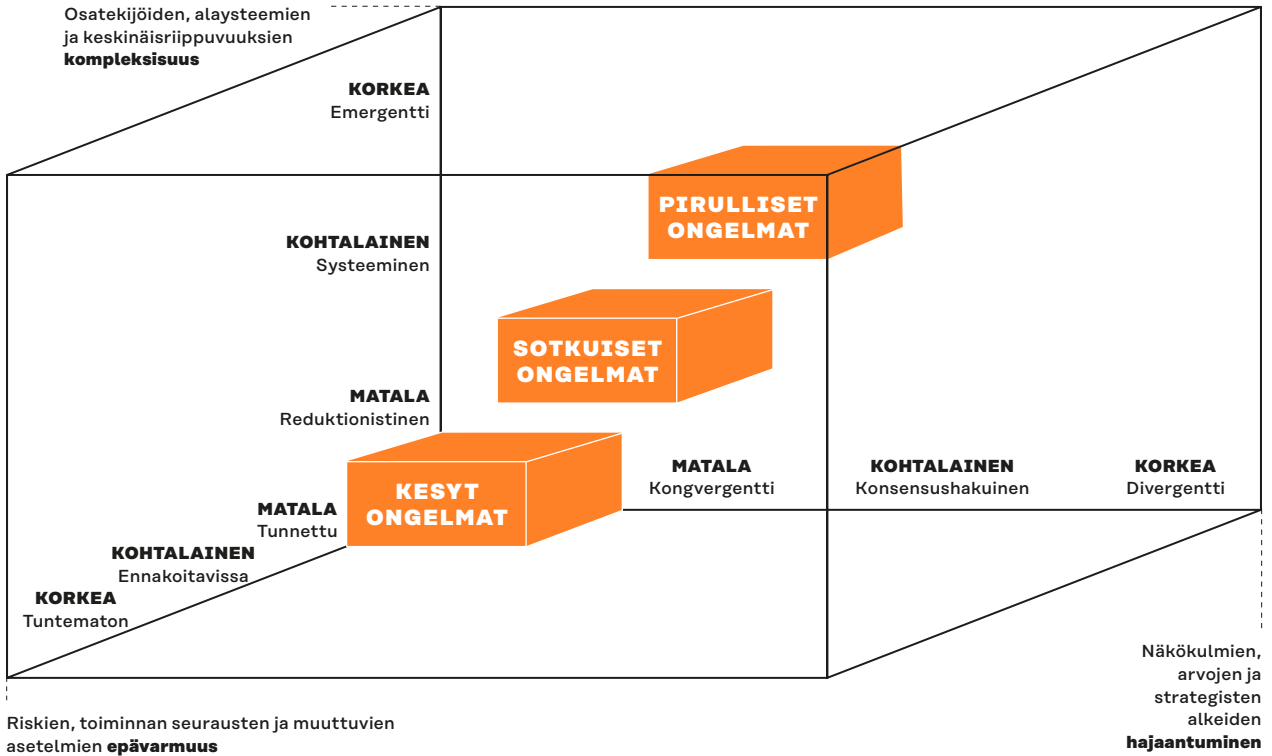
Kesyjä ongelmia ratkottaessa ollaan ”kuivalla maalla” (high ground). Ongelmat ovat stabiileja, ratkaisuvaihtoehdot ovat selviä ja niistä on vahva yhteisymmärrys. Näyttöön perustuva päätöksenteko on kesyjen ongelmien kohdalla tekninen suoritus (Ansell & Geyer 2017).

Myös sotkuisissa ja monimutkaisissa ongelmissa on mahdollista siirtyä ”kosteikosta” kohti kuivaa maata esimerkiksi edistämällä systeemisyyttä ja panostamalla näytön ohjaavaan rooliin osana päätöksentekoa.

Ongelmien puutteellisen diagnosoinnin seurauksena ei ole tiedolla, vaan uskomuksilla ja toiveilla johtamista.

Kuvio 1. Kompleksisuuskuutio

(mukaillen Raisio, Puustinen & Vartiainen 2018).



Pirullisiin ongelmiin liittyvä päätöksenteko muistuttaa puolestaan ”suossa tarpoamista” (swamp, Parsons 2002, alun perin Schön 1983). Päätöksentekijät toimivat tällöin jatkuvasti muutoksessa olevassa toimintaympäristössä, jossa syy-seuraus -suhteet ovat hämääriä, epävarmuus on ratkaisematonta ja intressit yhteensovittamattomia. Avaamme näitä ongelmatyyppejä tarkemmin luvussa 3.

Daviter (2017) on esittänyt kolme erilaista tapaa kohdata pirullisia ongelmia. Nämä ovat ongelmanratkaiseminen (problem-solving), kesyttämisen (taming) ja selviytyminen (coping). Pohjimmiltaan mikään toimintastrategia ei ole toistaan parempi. Yhden oikean strategian valinnan sijaan kysymys on pikemminkin eri strategioiden välisistä kompromisseista ja siitä, tarvitsevatko erilaisesti pirulliset ongelmat erilaisia vastauksia.

1. Ongelmanratkaisemisen strategiat viittaavat tässä yhteydessä – usein ylioptimistisiin – holistisiin lähestymistapoihin, kuten ns. ”whole-of-government”-näkökulmaan ja

verkostohallintaan. Niissä tarkoituksena on käsitellä pirullisia ongelmia niin kokonaisvaltaisesti kuin mahdollista. Kyseisen toimintastrategian nähdään kuitenkin johtavan monesti muun muassa yhteistoiminnalliseen inertiaan ja lukkiutuneisiin tilanteisiin.

2. Kesyttämisenstrategiassa pirullinen ongelma pyritään redusoimaan paremmin hallittavaksi kokonaisuudeksi. Tämä mahdollistaa nopean ja tehokkaan päätöksenteon, mutta usein negatiivisin seurauksin. Liiallinen redusointi voi johtaa esimerkiksi ongelman käsittelyn kannalta keskeisten seikkojen sivuuttamiseen, kuten keskinäisriippuvuussuhteiden tarkastelun laiminlyöntiin. Kesyttämisenstrategiassa keskiössä onkin kysymys siitä, millä toimijalla on relevanttein asiantuntemus ottaa vastaan ongelman omistajuus. Ongelma asemoidaan tällöin reduktionistisesti suhteessa olemassa oleviin organisaatorakenteisiin.

3. Selviytymisenstrategialla viitataan inkrementaalisiin ja tilannekohtaisiin toimin-

tatapoihin. Pirulliset ongelmat muodostavat tällöin kroonisen olotilan, jota ei voi ottaa koskaan täysin haltuun. Yksi keino ”selviytyä” on esimerkiksi panostaa keskittämisen ja hierarkioiden sijaan hajautettuun asiantuntijuuteen. Rakenteiden ja tehtävien erilaistuminen ja fragmentaatio, yhdistettynä sopivaan määrään integraatiota (vrt. Siegel 2018), toimii tällöin puskurina kasvavaa kompleksisuutta vastaan. Kompleksisuus kohdataan tällöin ikään kuin kompleksisuutta (diversiteettiä ja paikallista adaptaatiota) lisäämällä, ei sitä hallitsemaan tai vähentämään pyrkimällä (ks. myös Hämäläinen 2015).

Valittaessa sopivaa strategiaa pirullisten ongelmien kohtaamiseen on syytä huomioida riski siitä, että astutaan kompleksisuusansa, jolloin kaikki ongelmat näyttävät kompleksisina (Raisio & Lundström 2015), sekä riski siitä, että pirulliset ongelmat kesytetään (Churchman 1967, Raisio 2009). Kompleksisuusansa astumista ja ongelmien kesyttämistä on avattu tarkemmin luvussa 4.

Päätöksentekijöiden ei tulisi myöskään käyttää kompleksisuutta tekosyynä ja siten pyrkiä välttelemään vastuutaan päätöksistä. Toisaalta kompleksisuuden vuoksi myöskään kansalaiset eivät saisi syyttää päättäjiä kaikista hallinnon haasteista ja epäonnistumisista. (Cairney & Geyer 2017.)

Näyttöön perustuva päätöksenteko hopealuotina?

Näyttöön perustuvan päätöksenteon juuret ulottuvat 1970-luvulle, mutta sen nykyinen suosio liitetään useimmiten 1990-luvun jälkipuoliskolle ja Iso-Britanniaa hallinneeseen Tony Blairin hallitukseen (Head 2015, Newman & Head 2017, Cairney 2018). Näyttöperusteisuus on ollut suosittua, mistä yhtenä osoituksena ovat esimerkiksi Iso-Britanniassa toimivat ja erilaisten teemojen ympärille keskittyneet ”What Works”-keskukset (Parkhurst & Abeysinghe 2016, ks. myös www.gov.uk/guidance/what-works-network).

Näyttöperusteisessa päätöksenteossa asioihin suhtaudutaan puheen tasolla neut-

raalisti. Ideologisten ja arvopohjaisten kysymysten esilläpidon sijaan näyttöperusteisuudessa korostetaan ongelmien tehokasta ratkaisemista. Näyttöperusteisuuden perusedeana on luottamus metodologisesti asianmukaisesti tuotetun tiedon ja päätöksenteon laadun väliseen yhteyteen. Mitä validimpaa tietoa päätöksentekijöillä on käytettävissään politiikkatoimien vaikuttavuudesta, sitä perustellumpia ovat myös päätökset.

”Jos kattois vähän konemetaforalla, niin kesyt ongelmat koneen sisällä olevia juttua, jolloin organisaation ei tarvi juurikaan ympäristön kanssa tehdä töitä. Et mitä enemmän mennään yläsuuntaan, niin sitten se muuttujien määrä kasvaa plus, että se kontrolli joka itsellä on, niin koko ajan pienenee. Et kesyjen ongelmien tasolla kontrolli on täydellisemmillään ja pystyt kontrolloimaan sitä asiaa. [...] Ja mitä enemmän mennään tonne pirullisuuteen päin, niin sen lisäksi, että muuttujien määrä kasvaa ja ympäristön vaikutus ja oma kontrolli pienenee, niin yhä enemmän tulee se, että ihan tarkkaan kukaan ei edes tiedä mihin pitäisi vaikuttaa ja kuka sitä kontrolloi. Se muuttuu yhä sumuisemmaksi se maisema.”

”Että kyllä enemmän sitä kesyttämistä näen. Päätöksentekijöiden puolella varsinkin. Siellä on niin voimakas sisäänrakennettu halu yksinkertaistaa ja ratkaista ja päästä nopeasti eteenpäin. Tavallaan se on siinä demokraattisessa prosessissa se, että kykenee näyttämään tuloksia äänestäjille. Se pohjaa siihen yksinkertaistamiseen. Silloin yksinkertaiset, selkeät, musta-valkoiset ratkaisut, vaikka ne on väärinkin, niin niitten houkutus on tosi tosi iso.”

Kokemuksista ammentavat ja mielipiteisiin perustuvat arviot nähdään näyttöperusteisuutta ajavissa piireissä huonoksi näytöksi toimenpiteiden todellisista seurauksista. Satunnaistetut koeasetelmat verrokkeineen ja relevanttien tutkimusten meta-analyysit

ovat näytön hierarkian (hierarchy of evidence) huipulla (Evans 2003), kun taas yksittäiset tapaustutkimukset ja palvelujen käyttäjien subjektiiviset kokemukset edustavat näyttöä, jonka yleistettävyyttä pidetään heikkona ja alttiina manipulatiiviselle hyödyntämiselle. Näyttöperusteisuuden soveltamista pidetään luontevana asioissa, joihin ei liity ideologisia vastakkainasetteluja. Esimerkiksi palvelutuotannon tehokkuuden arvioinnissa näyttöperusteisuus toimii paremmin kuin politiikkalinjausten perusteluina (Head 2015). Näytön instrumentaalinen hyödyntäminen hyvin formuloidun ongelman ratkaisemisessa on legitimiimpää kuin näytön soveltaminen poliittisen strategian edistämiseen (Newman 2017).

Näyttöperusteisuuden kritiikki on vähintään yhtä voimakasta kuin näyttöperusteisuuden puolustaminen.

Vaikka näyttöperusteisuuden puolesta puhuukin moni asia, kysymys ei kuitenkaan ole ”hopealuodista”, joka toimii kaikissa yhteyksissä ja kaikissa ympäristöissä. Näyttöperusteisuuden kritiikki on vähintään yhtä voimakasta kuin näyttöperusteisuuden puolustaminen.

Poliittisen korvaamista näyttöperusteisuudella pidetään naiivina ja todellisuudelle vieraana ajatuksena, sillä kaikissa politiikkatoimissa on ripaus arvolatausta. Poliitiikan asialistalla olevia asioita on vaikea jakaa kategorisesti teknisiin (joiden ratkaiseminen voi onnistua näyttöperusteisesti) ja sosiaalisiin (joiden käsittelyssä edellyttää arvovalintoja) kysymyksiin, sillä myös pintatasoltaan teknisiltä vaikuttavilla kysymyksillä on taipumusta politisoitua (Newman & Head 2017). Näyttöä voidaan hyödyntää valikoivasti (Head 2015), eivätkä näyttöperusteisuutta soveltavat hyvät

käytännöt ole aina niin epäpoliittisia kuin on annettu ymmärtää (Cairney 2017).

Näyttöperusteisen päätöksenteon sijaan todellisuus saattaa muistuttaa enemmän politiikkaperusteista näyttöä (policy-based evidence) (Cairney 2018). Näyttöperusteisuuden vakavin kritiikki kohdistuu siihen, että näyttöperusteisuudessa korostetaan päätöksenteon modernisointia, mutta se tehdään tavalla, joka laiminlyö ja aliarvioi päätöksenteon demokraattisuutta (Parsons 2002). Asioihin liittyvää poliittista dynamiikkaa ei voi neutralisoida vakuuttavallakaan näytöllä (Newman & Head 2017). Näytön ja tiedon hyödyntämisen motiivit vaihtelevat, mistä johtuen näyttöperusteisuuden on arveltu olevan vain yksi elementti arvoja heijastelevien narratiivien rakentamisessa ja myymisessä (Cairney 2018).

Näytön hierarkia on houkutteleva ajatus, mutta käytännössä ongelmallinen ja siksi sen korvaajaksi onkin ehdotettu näytön sopivuuden hierarkiaa (hierarchy of appropriateness; ”what works” -ajattelun sijaan ”it will work for us”) (Parkhurst & Abeyasinghe 2016). Kysymys on näytön kontekstisidonnaisuudesta ja päätöksenteossa tarvittavasta erilaisten kriteereiden yhteensovittamisesta.

Näyttöön perustuva päätöksenteko jää näkökulmasta riippuen joko saavuttamattomaksi ihanteeksi tai toteutumattomaksi peloksi. Näyttöön perustuvan päätöksenteon sijaan monet peräänkuuluttavatkin näytön ohjaamaa päätöksentekoa (evidence-informed decision-making) (Nutley ym. 2007, Head 2015, Parkhurst & Abeyasinghe 2016). Ajatuksena on, että näyttö on tärkeä osa hyvää päätöksentekoa, mutta sen lisäksi päätöksenteossa on tilaa arvopohjaiselle asioiden argumentoinnille ja ratkaisujen arvottamiselle.

Olipa kyse näyttöön perustuvasta tai sen ohjaamasta päätöksenteosta, näytön ja tiedon merkitystä ei voi korostaa liiaksi. Samalla on muistettava, että kaikki näyttö ja tieto eivät ole päätöksenteon ja legitimitietin näkökulmasta samanarvoista. Tutkimuskirjallisuuden (esim. Parkhurst & Abeyasinghe 2016, Hawkings & Parkhurst 2016, D’Souza & Parkhurst 2018) perustuen hyvän näytön

kriteereinä voidaan painottaa kolmea asiaa: 1) uskottava ja luotettava näyttö, 2) prosessuaalinen legitimizeetti ja 3) poliittinen relevanssi.

Uskottava ja luotettava näyttö edellyttää tiedeyhteisössä hyväksytyjen menetelmien mukaisesti tuotettua tietoa ja arviointikriteerien selkeää kommunikointia. Prosessuaalinen legitimizeetti syntyy toiminnan läpinäkyvyydestä sekä näytön tuottajien ja hyödynnäjätilivelvollisuudesta. Tämä on tarpeen näytön soveltuvuuden arvioinnissa. Poliittisen relevanssin vaatimus merkitsee sitä, että niukkoja resursseja on syytä kohdentaa mahdollisimman hyvän näytön saamiseen yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta tärkeimmistä asiakysymyksistä. Tämä edellyttää politiikkaongelmien avointa muotoilua.

Näyttöperusteisuuden parantaminen edellyttää huomion kiinnittämistä sekä näytön tuottamisen että sen hyödyntämisen prosesseihin. Näytön tuottamisen osalta kriittisenä pidetään metodologisten kysymysten lisäksi tutkijoiden kykyä syöttää tietoa hallinnon ja politiikan monitasoiseen prosesseihin oikea-aikaisesti ja oikeassa muodossa (Cairney & Oliver 2017). Näytön hyödyntämisen kohdalla tärkeäksi on koettu näytön kysynnän lisäämistä päätöksentekotilanteiden monitulkintaisuutta vähentämällä (Cairney & Oliver 2017) ja tiedon parempaan hyödyntämiseen ohjaavien kannustimien rakentamista (Head 2015). Jos hyvin käy, näyttöperusteisuus ei jää irrallisiksi toimenpiteiksi, vaan integroituu osaksi hallinnon ja politiikan systeemejä (D'Souza & Parkhurst 2018).

”Mut kun päätökset tarvisi nykyään laajaa analysoitua tietopohjaa. Se on se haaste tässä. Kun ennen se oli paljon suoraviivaisempaa. Maailma oli paljon yksinkertaisempi.”

Objektiivisen näytön kerääminen politiikkatoimien vaikuttavuudesta on kannatettava tavoite. Samalla on kuitenkin vältettävä sortumasta naiiviin tulkintaan ihmisten ja organisaatioiden

kyvystä suhtautua näyttötietoon neutraalisti (vrt. Feldman & March 1981, Johnson 1996). Myös näyttötiedon keräämisessä ja hyödyntämisessä on usein kysymys konfliktialttiista ja ristiriitaisista intresseistä sisältävästä toiminnasta, mikä voi merkitä sitä, että näyttötiedosta tulee vallanlähde ja strategisen juonittelun keskeinen resurssi. Näyttötieto menettää ison osan merkityksestään, jos sitä hyödynnetään rituaalimaisesti, ilman pyrkimystäkään politiikkatoimien neutraaliin arviointiin ja näytön hyödyntämiseen päätöksenteossa.

Tiedolla johtamisen kulttuurit

Objektiivisen näytön kerääminen politiikkatoimien vaikuttavuudesta on kannatettava tavoite. Samalla tulee kuitenkin välttää kohtuuttomien odotusten synnyttämistä ja/tai katteettomien lupauksen antamista. Kompleksisuusajattelu tarjoaa parhaimmillaan analyttisen apuvälineen, viitekehysten tai tulkintakehikon erilaisen yhteiskunnallisten ilmiöiden jäsentämiselle. Sitä ei kuitenkaan tule soveltaa mittatikkuna tai mekanistisena arviointimallina.

Kysymys päätöksenteon näyttöperusteisuudesta on aina viimekädessä kontekstisidonnainen ja liittyy päätöksenteossa tarvittavaan erilaisten kriteereiden yhteensovittamiseen. Näyttöön perustuvan päätöksenteon sijaan monesti on kyse näytön ohjaamasta päätöksenteosta.

Konstruktivistinen vs. rationalistinen tietoteoreettinen jaottelu voidaan suhteuttaa poliittisen päätöksentekokulttuuriin eli siihen, onko päätöksenteko pääasiassa politiikkaohjautuvaa vai näyttöperusteista.

Kuviossa 2 on esitetty yhteenvetona neljä erilaista tiedolla johtamisen kulttuuria ja niistä johdetut päätöksentekomallit. Kuvion vasemman reunan kentät ovat korostetusti politiikkaohjautuvia. Vasemmassa ylänurkassa politiikkaohjautuvuus yhdistyy vahvaan konstruktivistiseen politiikan sisältöjen muodostamisen tapaan. Tällainen "pätöksentekoilmasto" korostaa poliittista dialogia ja yhteiskunnan eri osapuolten kuulemistä. Pitkälle vietyä sitä voitaisiin kutsua osallisuuden kentäksi.

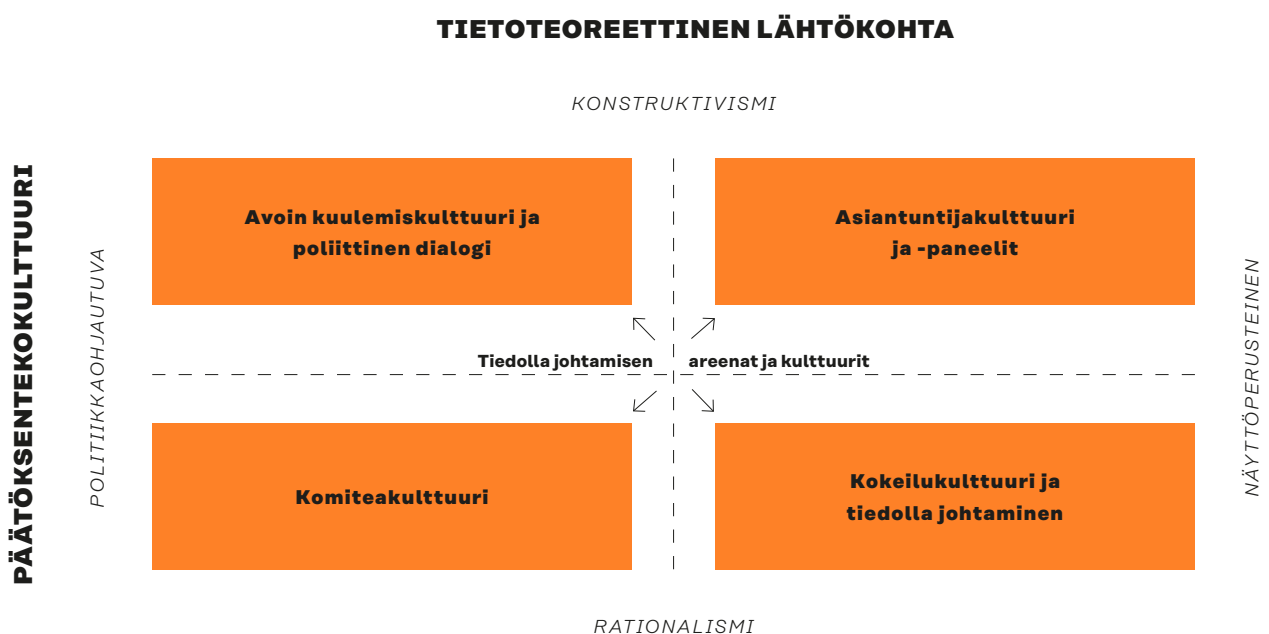
Pyrittäessä alas kohti rationalistista politiikkaohjautuvuutta neuvottelumenetely rajautuu kapeampien tieto-oletusten varaan. Poliittiseen prosessiin osallistuvien joukko todennäköisesti rajautuu edustuksellisempien kriteerien mukaan (puoluetoimijat, vakiintuneet eturyhmät ja asiantuntijatahot). Tällainen malli muistuttaa pitkälti Suomessakin 1970- ja 1980-luvulla vallinnutta komiteakulttuuria, jossa yhteiskunnallisia näkemyseroja pyrittiin kaventamaan ja yhteensovittamaan virkamiesvetoisissa tai parlamentaarisisissa komiteoissa. Malli on edelleen voimissaan Ruotsissa, jossa komitealaitos tuottaa vuosittain yli sata komiteamietintöä.

Kuvion 2 oikealla reunalla olevissa kentissä päätöksentekoa ohjaa vahva ajatus näyttöperusteisuudesta tai näyttöohjautuvuudesta. Siinä missä konstruktivistinen politiikkaohjaus korostaa erilaisten arvolähtökohtien ja näkö-

kulmien yhteensovittamista, näyttöperusteisella kentällä kyse on pikemminkin erilaisten asiantuntijankemysten yhteensovittamisesta tai kokemuksellisen näytön välittämisestä päätöksentekoaareenalle. Myös deliberatiivisen demokratian prosessien voi tulkita kuuluvan tähän kenttää (ks. hyvä käytäntö 3, luku 5).

Rationalistinen näyttöperusteisuus korostuu selvimmän ns. kokeellisissa tai puolikokeellisissa testiasetelmissa ja arviointi- tai toiminnantutkimusten avulla tapahtuvassa kokeilujen vaikuttavuuden selvittämisessä. Kuten kompleksisuuskuutiossa, myös tiedolla johtamisen kentillä on muistettava, että vain äärimmäisen harvassa päätöksentekotilanteessa toimitaan vain yksinomaan politiikkaohjautuvasti tai näyttöohjautuvasti. Sama pätee konstruktivistiseen tai rationalistiseen tietoteoriaan perustuvaan tahdonmuodostukseen (ks. myös Uusikylä 2014).

Kuvio 2. Neljä tiedolla johtamisen kulttuuria



3. Hallituksen kärkihankkeet kompleksisuuslinssin läpi katsottuna

Luvussa testataan kompleksisuuskuutiota pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeisiin. Analyysin tarkoituksena on esitellä empiirinen kuution soveltamistapa sekä tarkastella hallitusohjelman toimeenpanoa kompleksisuuslinssin läpi. Hallitusohjelman kärkihankkeiden raportoinnissa ei tulkintamme mukaan oteta riittävässä määrin huomioon hankkeiden ominaispiirteitä ja niiden keskinäisriippuvuutta, niihin liittyvää epävarmuutta eikä ilmiökokonaisuuksiin liittyvää valtioneuvoston vaikutusmahdollisuuksien rajallisuutta.

Hallitusohjelman kärkihankkeet – kesyjä vai kompleksisia?

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015-) kärkihankkeita tarkastellaan kompleksisuuskuution kolmen ulottuvuuden näkökulmasta. Analyysissa sovelletaan kuhunkin kärkihankkeeseen liittyvän epävarmuuden, kompleksisuuden ja näkökulmien hajaantumisen astetta. Luokittelu on tässä esimerkkitarkastelussa tehty raportin kirjoittajien keskenään riippumattomien arvioiden kautta. Lisäksi tuloksia käsiteltiin elokuussa 2018 järjestetyssä asiantuntijatyöpajassa. Arvottamisen kriteerit on kuvattu liitteessä 3.

Sipilän hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestäväksi kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus. Hallitus vie eteenpäin tarpeelliseksi arvioimia uudistuksia viidellä painopistealueella. Strategiset tavoitteet konkretisoituvat kärkihankkeissa ja reformeissa. Hallituksen vision mukaan ”Suomi vuonna 2025 on uudistuva,

välittävä ja turvallinen maa, jossa jokainen [...] voi kokea olevansa tärkeä.” Hallitusohjelmassaan hallitus valitsi viisi painopistealuetta, joita konkretisoivat 26 kärkihanketta. Lisäksi hallitus toteuttaa eläkeuudistuksen, sote- ja maakuntauudistuksen, karsii julkisen sektorin kustannuksia ja uudistaa keskushallintoa.

Hallituksen kärkihankkeet muodostavat hallitusohjelman toimeenpanon strategisen ytimen. Hallitus arvioi säännöllisesti kärkihankkeiden ja reformien toteutumista koko hallituskauden ajan strategiaistunnoissaan sekä päättää tarvittaessa uusista toimista tavoitteiden saavuttamiseksi. Kullakin kärkihankkeella on oma vastuuministeri, joka raportoi pääministerille hankkeittensa edistymisestä ja tuloksista.

Nykyinen kärkihankemalli ja hallituksen strategiaistunnot ovat tuoneet hallituksen työskentelyyn pitkään kaivattua läpinäkyvyyttä, systemaattisuutta ja tulosorientaatiota. Tästä huolimatta hallitusohjelman kärkihankkeiden raportoinnissa ei tulkintamme mukaan oteta riittävässä määrin

huomioon hankkeiden ominaispiirteitä ja niiden keskinäisriippuvuutta, niihin liittyvää epävarmuutta ja valtioneuvoston vaikutusmahdollisuuksien rajallisuutta tiettyihin ilmiökokonaisuuksiin liittyen. Seuraavassa on tiivistetysti hallituksen kärkihankkeiden kompleksisuusanalyysin keskeiset tulokset.

Kuviossa 3 on kuvattu hallitusohjelman kärkihankkeiden analyysin tulokset viiden painopistealueen sekä reformien osalta. Kuvion kolme pylvästä kuvaavat kunkin painopistealueen politiikkasisältöihin liittyvän epävarmuuden asteen, kompleksisuuden määrän ja näkökulmiin liittyvän tulkinnan ja arvojen hajanaisuuden asteen määrää. Luvut ovat aggregoituja keskiarvoja kunkin painopistealueen sisältämien kärkihankkeiden analyysin tuloksista. Analyysissa epävarmuuden, kompleksisuuden ja konsensuksen astetta mitattiin asteikolla 1–5, missä 1=alhainen epävarmuus, kompleksisuus ja näkemysten hajanaisuus ja 5=korkea epävarmuuden, kompleksisuuden ja näkemysten hajanaisuuden asteen määrä (ks. liite 3).

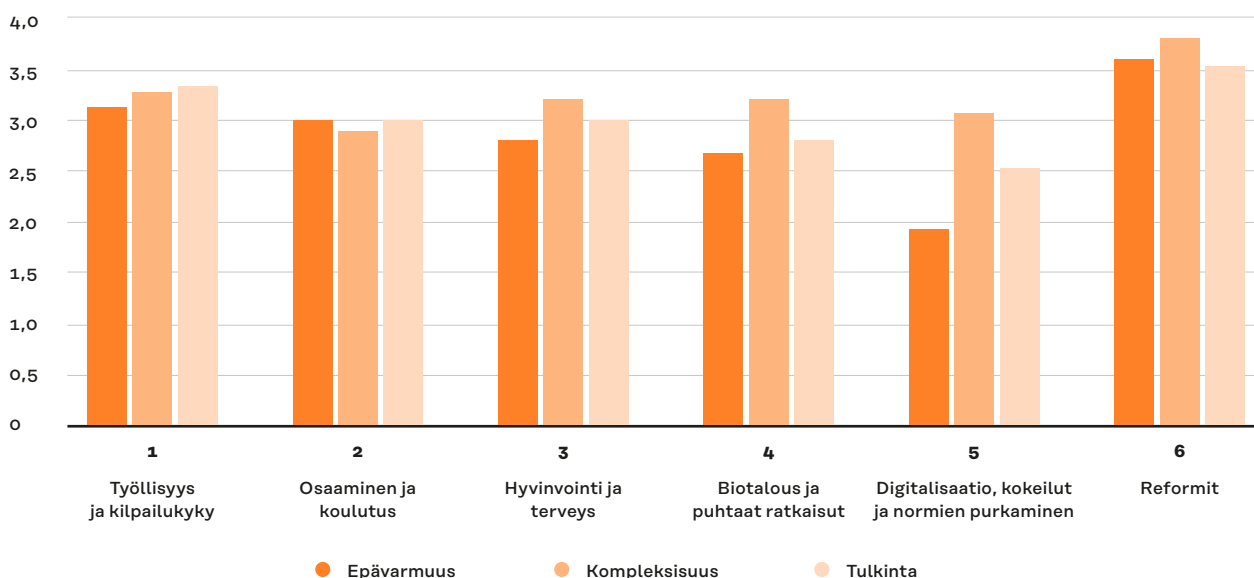
Usean ilmiön kohdalla oli pulmallista erottaa toisistaan yhtäältä ilmiökokonaisuuden kompleksisuus ja hahmotettujen poli-

tiikkaratkaisujen (tai niiden taustalla olevan ilmiön haltuunoton) kompleksisuus. Näissä tapauksessa arvioimme määritellyn politiikkaratkaisun kompleksisuutta.

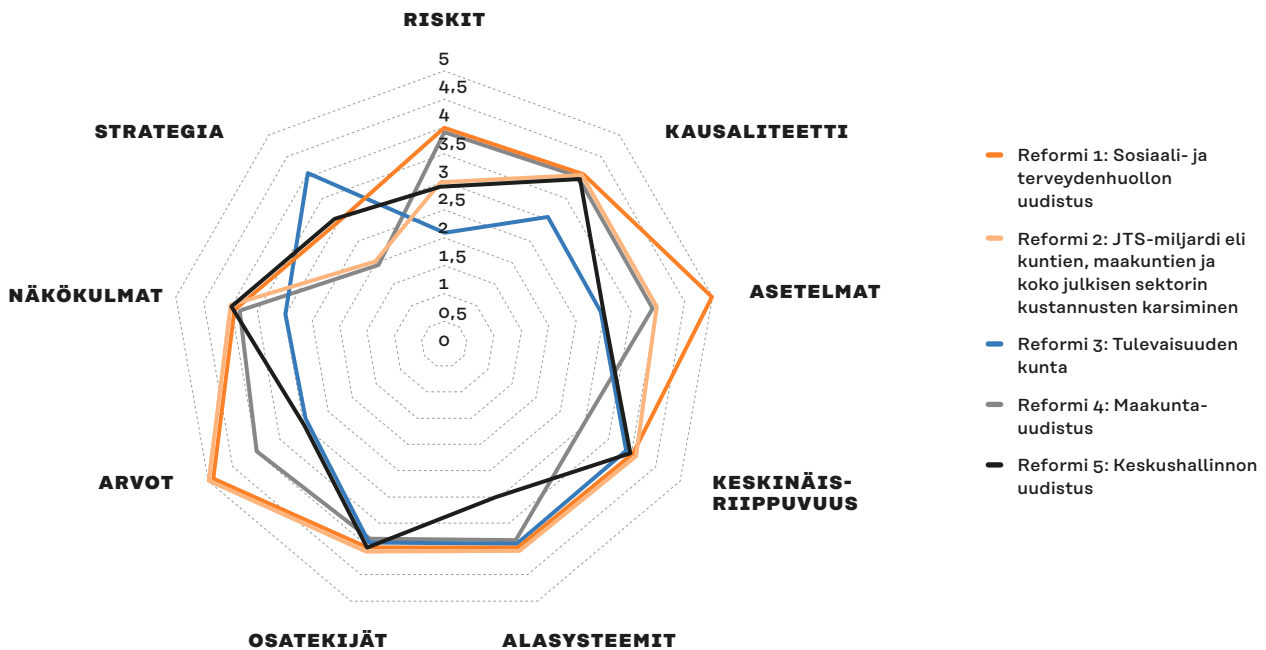
Yleisenä huomiona voidaan todeta, että epävarmuus, kompleksisuus ja näkemysten hajanaisuus korreloivat varsin vahvasti keskenään. Selkeän poikkeuksen tästä muodostaa painopistealue 5 (digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen), jossa kärkihankkeisiin liittyvät riskit ja epävarmuudet ovat varsin vähäisiä, mutta ilmiöiden kompleksisuus ja keskinäisriippuvuus ovat korkeammalla tasolla. Tämä on varsin loogista, sillä esimerkiksi kokeilukulttuurin edistämiseen ja sääntelyn sujuvoittamiseen ei vaadita suuria taloudellisia investointeja, eivätkä ne herätä kovin suuria poliittisia intohimoja tai vastakainasetteluita. Samaan aikaan konkreettisten tulosten ja muutoksen aikaansaaminen näillä alueilla on kohtuullisen vaativa tehtävä.

Kompleksisuuden asteen suhteen hallitusohjelman reformihankkeet samoin kuin työllisyys ja kilpailukyky -kokonaisuus näyttäisivät kaikilla mittareilla mitattuna nousevan muiden teemakokonaisuuksien yläpuolelle.

Kuvio 3. Hallitusohjelman teema-alueet kompleksisuuden kolmen ulottuvuuden kautta arvioituna



Kuvio 4. Reformit-kokonaisuuden kärkihankkeet kompleksisuuden osatekijöiden perusteella arvioituina



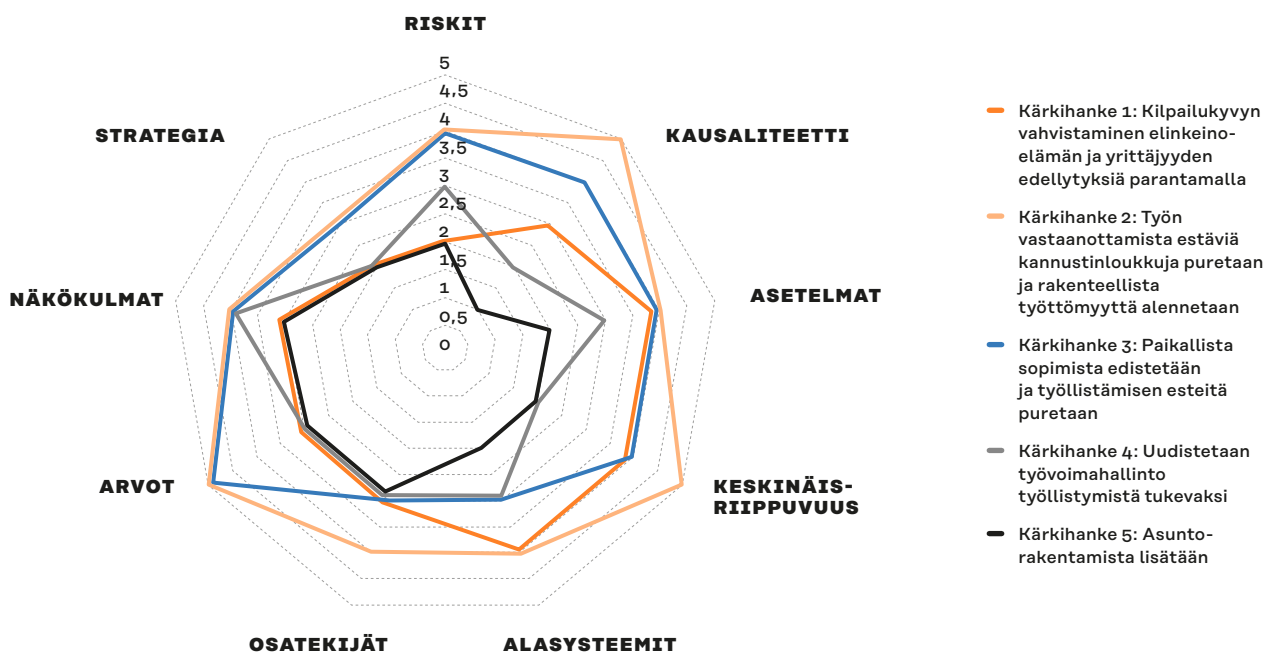
Reformit-kokonaisuus (kuvio 4) pitää sisällään hallitusohjelman keskeiset uudistusohjelmat kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, valtion keskushallinnon uudistuksen sekä maakuntauudistuksen. Lisäksi reformilistaan kuuluu mittava kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsimishanke ja tavoitteiltaan hieman jäsentymättömämpi tulevaisuuden kunta -hanke. Näistä etenkin sote- ja maakuntauudistus ovat luonteeltaan erittäin kompleksisia, ristiriitaisia ja merkittäviä yhteiskunnallisia näkemyseroja sisältäviä ohjelmia. Näissä asetelmat ovat muuttuneet jatkuvasti, eikä suunniteltujen toimenpiteiden (esim. valinnanvapausmallin) perustuslainmukaisuudesta ole aina ollut riittävää selkeyttä. Lisäksi mainitut hankkeet ovat vahvasti politisoituneet, mikä onkin johtanut niiden lykkäämispäätökseen vuoden 2018 aikana. Niin ikään valtion keskushallinnon uudistushanke kuopattiin hallitusohjelman puolivälissä. Päätöksen taustalla oli todennäköisesti pyrkimys varmistaa sote- ja maakuntauudistuksen läpimeno sekä pelko ministeriöiden välisen

työnjaon uudistamisen vaikutuksista valtioneuvoston päätöksentekokykyyn.

Työllisyys- ja kilpailukyky -kokonaisuuden (kuvio 5) kompleksisuuden astetta nostaa erityisesti kärkihanke 2 eli työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen purkaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen. Hankkeen kaikki lainsäädäntöuudistukset (työttömyysturvauudistus, työttömyysetuuksien aktiivikäytön laajentaminen ja ennen kaikkea vuoden 2018 alussa voimaan saatettu työttömyysturvan aktiivimallin käyttöönotto) ovat vahvasti politisoituneita ja liittyvät perinteisesti työmarkkinaosapuolten välisiin sopimusneuvotteluihin. Tämän vuoksi uudistukset ovat kohdanneet voimakasta julkista vastustusta.

Toimenpiteet (esim. kannustinloukkujen purkaminen) ovat lisäksi luonteeltaan sellaisia, että ne nivoutuvat tiiviisti useaan erilliseen politiikkakäsitykseen (sosiaalipolitiikka, asuminen, koulutus, yrittäjyys) ja niiden tavoitteena on aikaansaada käyttäytymisen muutosta. Nämä seikat yhdessä

Kuvio 5. Työllisyys- ja kilpailukyky -kokonaisuuden kärkihankkeet kompleksisuuden osatekijöiden perusteella arvioituina



tekevät työllisyys- ja kilpailukykyratkaisuista äärimmäinen kompleksisia ja vaikeasti ratkaistavia. Tätä kärkihankeosiota kuvataan tarkemmin myöhemmin pirullisia ongelmia käsittelevässä osiossa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ongelman pirullisuuden kasvu näkyy epävarmuuden ja satunnaisuuden lisääntymisenä, mikä puolestaan johtaa hallinnossa näyttötiedon merkityksen vähenemiseen ja

ennakoitavuuden heikkenemiseen. Kesyt, sotkuiset ja pirulliset ongelmat juontuvat erisistä ja vaativat siksi kuviossa 6 kuvatun mukaisesti erilaisia toimenpiteitä.

Esitämme seuraavissa alaluvuissa kompleksisuuskuutioon sekä kärkihanke- ja dokumenttianalyysiin (ks. liite 1) pohjautuen kolme teesiä, kolme kärkihanke-esimerkkiä sekä näihin liittyvät kolme heurekaa ja 12 oivallusta.

Kuvio 6. Kesyt, sotkuiset ja pirulliset ongelmat erilaisina kognitiivisina haasteina

Lähde: Jalonen ym. 2018



TEESI 1. Yksitulkintaisuus tekee kesystä ongelmasta yksinkertaisen

Kesyllä ongelmalla (tame problem) viitataan ongelmatyyppiin, jota määrittää vahva yksitulkintaisuus (ks. kärkihanke-esimerkki 1). Kesyt ongelmat on rinnastettu muun muassa matemaattiseen ongelmanratkaisuun ja perinteisiin pulma- ja strategiapelisiin kuten shakkiin (Rittel 1972, Rittel & Webber 1973). Kesyissä ongelmissa on perusteellisesti ja pysyvästi määritelty ongelma, rajattu määrä ratkaisuvaihtoehtoja sekä selkeä ja objektiivisesti arvioitavissa oleva päätepiste. Kesyihin ongelmiin liittyy myös toisto eli kesyn ongelman ratkaisun voi aloittaa aina alusta ja samaa onnistunutta ongelmanratkaisuprosessia noudattamalla ongelman voi ratkoa aina uudelleen ja uudelleen.

Kesyjen ongelmien rinnalla puhutaan usein myös yksinkertaisista ongelmista (simple problem). Yksinkertaisen ongelman parissa toimivat henkilöt ovat suhteellisen yksimielisiä niin ongelmanmäärittelystä kuin myös tavoitellusta ratkaisusta ja varmoja siitä, että ratkaisu tulee toimimaan kuten suunniteltu (Stacey 1996, Glouberman & Zimmerman 2002). Kesyjen ja yksinkertaisten ongelmien ratkaiseminen perustuu koulutuksen ja kokemuksen myötä syntyneeseen erikoistumiseen.

Näyttöön perustuvalla päätöksenteolla on parhaimmat edellytykset onnistua, kun asialistalla on kesyjä ja yksinkertaisia ongelmia.

Näyttöön perustuvalla päätöksenteolla on parhaimmat edellytykset onnistua, kun asialistalla on kesyjä ja yksinkertaisia ongelmia (Ansell & Geyer 2017). Näiden ongelmien parissa toimiminen on teknorationaalista (technorational) päätöksentekoa (Ansell

& Geyer 2017). Toimintaa kuvaa vesiputousmalliksikin nimetty lineaarinen ylhäältä alapäin etenevä ongelmanratkaisuprosessi, joka alkaa ongelman määrittelystä, informaation keräämisestä ja analyysistä, jatkuen erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamiseen ja lopulta sopivimman ratkaisun valintaan (Conklin 2005). Tiedonkeruussa ja näyttöperusteisuudessa on tällöin kysymys pääasiassa siitä, ”mikä toimii” eli kuinka kyetään parhaiten saavuttamaan ennalta määritelty tavoite (Newman 2017).

Kesy ongelma voidaan myös rakentaa kehystämällä kompleksinen ilmiökokonaisuus hallittavalla ja kestäväan ratkaisuun pyrkivällä tavalla. Termeer ja Dewulf (2018) ovat esittäneet ratkaisuja pakenevien kompleksisten politiikkaongelmien käsitteelyyn ns. pienten voittojen viitekehystä (small wins framework). Kyseessä ei ole poliittisten pikavoittojen hakeminen tai kirsikan poimiminen kakusta, vaan konkreettisten, mitattavissa olevien lyhyen aikavälin ratkaisujen löytämisestä. Näillä (ideaalitapauksessa dialogin kautta yhteisöllisesti) synnytyillä ratkaisuilla on usein osallisia energisoiva ja motivoiva vaikutus. Tämä puolestaan kannustaa jatkamaan ongelmanratkaisua ja uusien innovaatioiden synnyttämistä silloinkin, kun ilmiökokonaisuus tuntuu vaikeasti hallittavalta ja jopa kaoottiselta. Tämä kytkeytyy Daviterin (2017) selviytymisstrategioihin (ks. luku 2). Kyse ei ole tällöin varsinaisen kesyn ongelman ratkaisemisesta, vaan pirullisen ongelman ”hyödyllisestä kesyttämisestä” (ks. lisää luku 4).

Ajattelun taustalla voidaan nähdä Weickin (1984, 1995) ajatus merkityksellistämisestä (sensemaking) ja jatkuvasta muutoksesta sekä Lindblomin (1979) pienten askelten inkrementalistinen politiikkamalli. Lindblomin paljon lainattu ”the politics of muddling through” ei suinkaan tarkoita epätoivoista suossa rämpimistä vaan sitä, että ongelmia ratkaistaan sitä mukaan, kun niitä tulee vastaan. Samalainen ajatus on läsnä myös Sipilän hallituksen kokeilukulttuurissa ja jatkuvien iteraatioiden ajatuksessa.

Ohessa kuvattu hallituksen kärkihanke-esimerkki ilmentää mielestämme hyvin voimaannuttavaa pienten voittojen luontopolitiikkamallia (ks. esimerkki 1). Luontopolitiikka leimautuu helposti idealistiseksi puuhasteluksi, jolla ei ole juurikaan teke mistä kasvua ja kilpailukykyä vahvistavan alue- tai maaseutupolitiikan kanssa. Usein luonnonsuojeluhankkeilla (vrt. Natura-alueiden ympärillä käyty keskustelu) on taipumus joutua vastahankaan alueidenkäytön elinkeinopoliittisten tai kaavoituksellisten linjausten kanssa. Liito-oravasta on tullut symboli kaiken järkevaksi katsotun elinkeinokehittämisen pysäyttämiseksi ja sujuvan päätöksenteon jarruttamiselle.

Linjatessaan biotalous- ja puhtaat ratkaisut -kokonaisuuden luontopoliittisia tavoitteita, hallitus päätti ottaa käyttöönsä ratkai-

sun, jolla voidaan turvata luonnonsuojelun taso ja lisätä luonnonsuojelutoimien paikallista hyväksyttävyyttä avoimella yhteistyöllä ja osallistavalla päätöksenteolla. Luonto- ja virkistysmatkailun kehittämishankkeet samoin kuin Hossan kansallispuiston perustaminen yhdessä kalakantojen elvyttämisyrykimysten kanssa ovat saaneet laajaa tukea niin eri kansalaisryhmiltä kuin elinkeinonharjoittajiltakin. Vaikka nämä pienet voitot eivät vielä sellaisinaan takaa kestäviä luontopoliittisia ratkaisuja, on niiden kautta saatu myönteistä julkisuutta luontopoliittisille toimille.

Esimerkkien 1–3 edistymisaikataulu ja kuvaukset perustuvat hallitusohjelman puolivälitarkistuksesta julkaistuun raporttiin (Valtioneuvoston kanslia 2017), analyysistä ja tulkinnasta vastaavat raportin kirjoittajat.



ESIMERKKI 1. Kesy ongelma ja sen ratkaisu

Biotalous ja puhtaat ratkaisut:

Kärkihanke 5. Luontopolitiikkaa luottamuksella ja reiluin keinoin.

Kuvaus

Tavoitteena on turvata luonnonsuojelun taso ja lisätä luonnonsuojelutoimien paikallista hyväksyttävyyttä avoimella yhteistyöllä ja osallistavalla päätöksenteolla. Lisäksi kärkihankeessa lisätään kansallista ja kansainvälistä virkistys- ja luontomatkailua.

Ongelmat ja haasteet hankkeen taustalla

Suomessa on kansainvälisesti katsottuja houkuttelevia luontomatkailukohteita, joiden tunnettuudessa ja saavutettavuudessa on kuitenkin ollut parantamisen varaa. Samoin alueilta puuttuu matkailijoiden edellyttämiä majoitus-, ravitsemus- ja ohjelmalveluita. Kansallispuiston perustamisen taustalla on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja luontomatkailun kehittäminen. Vaeltavien ja uhanalaisten kalakantojen supistuminen on ollut seurausta ylikalastuksesta (esim. Itämeren lohenpyynti), kalojen nousujokien patoamisesta sekä vesistöjen kuormituksen lisääntymisestä.

Ratkaisumallit

Luonto- ja virkistysmatkailua on pyritty vauhdittamaan mm. tunnistamalla ja ratkaisemalla liiketoiminnan kasvun esteitä sektorit ylittävällä ohjelmallisella yhteistyöllä ja käynnistämällä uusia avauksia ja kokeiluja (mm. vesistömatkailun demonstraatiohanke ja kalastusmatkailun kehittäminen) sekä käynnistämällä luontomatkailun kansainvälistymisohjelma.

Eduskunta hyväksyi vuonna 2017 lain, jolla perustettiin Suomen 100-vuotisjuhluvuoden kunniaksi kansallispuisto Suomussalmen Hossaan. Yli 11 000 hehtaarin kokoinen kansallispuisto sijaitsee Suomussalmen, Kuusamon ja Taivalkosken kunnissa. Alue kuuluu lähes kokonaan EU:n Natura 2000 -verkostoon.

Valtavien ja uhanalaisten kalakantojen elvyttäminen sisältää eniten konkreettisia toimenpiteitä, joita ovat mm. vaelluskalojen luontaisen lisääntymiskierron palauttaminen kalatiestrategian kärkikohteista valittuihin pilottikohteisiin, kansallisen lohenkalastuksen säätelyjärjestelmän uudistaminen sekä uhanalaisten kalalajien suojelun tehostaminen.

Kuvio 7. Hallituksen kärkihankkeen "Luontopolitiikkaa luottamuksella ja reiluin keinoin" toimeenpano

Lähde: VNK 2017



Tulokset

Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlavuoden kansallispuistostatus tulee hallituksen mukaan lisäämään Suomen ja Hossan alueen vetovoimaa luonto- ja kulttuurimatkailukohteenä ja luo uusia mahdollisuuksia kestäväälle matkailun yritystoiminnalle. Näyttöä tulokista ei vielä ole.

Valtioneuvoston asetus vaelluskaloja koskevista uusista rauhoitussäännöksistä sekä istutettavien lohikalojen eväleikkausvelvollisuudesta annettiin 1/2016. Kaupallisessa kalastuksessa otettiin vuoden 2017 alusta käyttöön lakiin 1048/2016 perustuva uusi kiintiöjärjestelmä.

Analyysi

Luontopolitiikkaa luottamuksella ja reiluin keinoin on oiva esimerkki kesystä politiikkaongelmasta. Hallitusohjelman linjauksen taustalla on tilasto- ja tutkimustietoon perustuva analyysi luonto- ja virkistysmatkailun tilasta (kävijämäärät, palvelut, tunnettuus jne.) ja vaeltavien uhanalaisten kalakantojen tilaa seurataan tarkkaan sekä Euroopan komission että kansallisten ja alueellisten kalatalouspolitiikasta vastaavien viranomaisten toimesta.

Myös ratkaisumallit ongelmiin ovat kohtuullisen helposti löydettävissä. Tässä tapauksessa ne koostuvat kehittämisohjelmista, taloudellisista kannustumista sekä sääntelypäätöksistä.

Vaikka joissain erityiskysymyksissä (esim. virkistysmatkailu yksityisomisteisilla alueilla tai kalaportaiden rakentaminen ja kalastuskiintiöt sekä rajoittamispäätökset) saattaa esiintyä näkemuseroja, tukee yleinen mielipide varsin voimakkaasti luonto- ja virkistysmatkailun kehittämistä sekä tähän liittyvien palveluiden lisäämistä. Julkinen valta ei kuitenkaan yksin voi ratkaista luontopolitiikan kysymyksiä, vaan sen on toimitava hyvässä yhteistyössä toimialan yritysten ja järjestöjen kanssa.

Tulkinta tiedolla johtamisesta

Luontopolitiikkaa luottamuksella on jo lähtökohtaisesti monia tahoja kiinnostava ilmiökokonaisuus, jossa luonnon monimuotoisuuden, luonto- ja virkistysmatkailun kehittämiseen samoin kuin kalakantojen elvyttämiseen liittyvillä kansalaisaloitteilla, haastekilpailuilla ja yhteisöllisillä kehittämisajatuksilla on usein keskeinen sija. Vaikka paikallisyhteisöt on otettu mukaan kärkihankkeen eräissä paikallissioissa, on hankekokonaisuutta viety eteenpäin varsin perinteisen ylhäältä alas -tapahvalla ohjausmallilla. Suuri osa toimenpiteistä on lainsäädäntötoimia (esim. luonnonsuojelulailta rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyä ja ennaltaehkäisyä koskevan lainsäädännön valmistelun aloittaminen keväällä 2018) tai lisärahoituspaketteja.

Uudet ratkaisut kalakantojen hoidossa rakennetuissa vesistöissä **12/2018**

2018

2019

HEUREKA 1. Kesyt ongelmat voidaan ratkaista

Kesyn ongelman juurisyynä on tosiasioita koskevan informaation puute. Kesyn ongelman ratkaiseminen voi edellyttää paljon tiedonhankintaa, mutta sen ratkaisemisesta helpottaa kuitenkin se, että ongelma irroteetaan sen kanssa tekemisissä olevista ihmisistä. Kesy ongelma on luonteeltaan tekninen, sillä sen ratkaisu perustuu ensisijaisesti käytettävissä olevaan tietoon, ei päätöksentekijän subjektiivisiin ja arvopohjaisiin tulkintoihin. Kesyihin ongelmiin liittyy menetelmällinen toisteisuus, sillä hyväksi koettuja ongelmanratkaisuprosesseja voidaan toistaa, vaikka ongelmien kysymyksenasettelut vaihtuvatkin.

Ratkaisu 1. Relevantin tiedon seulominen datamassasta

Julkishallinnon informaatioympäristö muuttuu nopeasti. Saatavilla olevan datan määrä kasvaa eksponentiaalisesti. Kaikella datalla, joka on saatavilla, ei kuitenkaan ole hallinnon kannalta olennaista merkitystä. Data muuttuu merkitykselliseksi tiedoksi vasta, kun sen avulla voidaan tehdä parempia päätöksiä. Tämä edellyttää digitalisaation voimakasta hyödyntämistä yli hallinnon alojen ja virastojen rajojen. Päätöksenteon laatu ei saa jäädä kiinni manuaalisesta tiedon käsittelystä. Tekoäly on valjastettava hallinnon tueksi käymään läpi erilaisia tietovarantoja ja tunnistamaan niistä säännönmukaisuuksia ja poikkeamia.

Ratkaisu 2. Ajantasaisen tilannekuvan rakentaminen

Tilannekuva koostuu oikean tiedon saatavuudesta, toimivaltaisen viranomaisen käsityksestä tapahtuneesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä heidän arviostaan tilanteen kehittymisvaihtoehdoista. Hyvässä tilannekuvassa yhdistyvät määrälliset ja laadulliset indikaattorit. Tilannekuvan muodostamisessa joudutaan tekemään valintoja, mutta prosessin avoimuus luo perustan päätöksenteolle ja johtamisesta kaikilla toiminnan tasoilla.

Ratkaisu 3. Tiedon tarjonnan ja kysynnän erilaisten aikahorisonttien synkronointi

Tutkimustiedon hyvyys arvioidaan laadun perusteella. Tutkimus on harvoin suoraviivaista ja suunnitelman mukaista etenemistä, ennemminkin kyse on yllätyksiä ja oivalluksia sisältävästä ja ajoittain nilkuttaen etenevästä prosessista. Kontrasti on suuri, kun sitä verrataan päätöksentekoon, jossa edellytetään nopeaa reagointia agendalle nouseviin asioihin. Tilanteen parantamiseksi hallinnossa on edelleen vahvistettava rakenteita ja prosesseja, jotka parantavat yhtäältä tutkimustiedon välittymistä päätöksentekoon ja toisaalta tutkimusyhteisöjen ruokkimista hallinnon tietotarpeilla.

Ratkaisu 4. Poliittikkatoimien yhteiskehittelyn tukeminen

Kaikki relevantti tieto ei ole tutkimusyhteisöissä eikä hallinnon prosesseissa. Kansalaisyhteisöjen ja järjestöjen osallistamista asioiden valmisteluun heikentää kuitenkin se, että digitaaliset alustavat tukevat huonosti poliittikkatoimien yhteiskehittelyä ja tietojen yhteiskäyttöä. Viranhaltijoiden näkökulmasta ongelmana on tiukoista aikatauluista johtuva kiire, kun taas kansalaiset ja järjestöt kokevat palautteen antamisen turhauttavaksi, sillä sen ei koeta vaikuttavan asioiden käsittelyyn. Viranhaltijoiden kannalta osallistaminen muuttuu mielekkäämmäksi, jos palautteiden käsittelyä voidaan automatisoida tekoälyn avulla. Kansalaiset ja järjestöt osallistuvat, kun tieto tarjotaan ymmärrettävässä muodossa ja heille syntyy vaikutelma siitä, että osallistumisella on vaikutusta.



TEESI 2. Systeminen monimutkaisuus synnyttää sotkuisia ongelmia

Siinä missä kesyt ongelmat voi ratkoa reduktionistisesti irrallaan muista ongelmista, edellyttää sotkuisten ongelmien (messy problem) käsittely systeemistä lähestymistapaa (ks. King 1993, alun perin Ackoff 1974). Sotkuiset ongelmat ovat yksittäisten ongelmien sijaan pikemminkin ongelmavyhtejä (systems of problems). Kesyt ongelmien ratkaisemisessa hyväksi todettu erikoistuminen ja toiminnan siilomainen organisointi ei toimi, sillä sotkuisten ongelmien käsittely edellyttää monitieteisyyttä ja rajojen rikkomista. Sen sijaan, että huomio olisi systeemin yksittäisissä osissa, ongelman ratkaisu piilee systeemin osien välisissä suhteissa.

Kesyt ongelmien ratkaisuprosessit ovat luonteeltaan konvergentteja ja yhtä tiettyä ja eri osapuolten hyväksymää ratkaisua kohti eteneviä. Myös sotkuiset ongelmat ovat jossakin määrin yhteneväisyyteen taipuvaisia, sillä usein ongelmanratkaisuprosesseissa saavutetaan ainakin jonkinasteinen yhteinen ymmärrys, esimerkiksi toteutettavista toimenpiteistä (King 1993).

Sotkuisten ongelmien ohella voidaan puhua myös monimutkaisista ongelmista (complicated problem), joista usein käytetty esimerkki on Yhdysvalloissa vuosina 1961–1972 toteutettu Apollo-ohjelma eli miehitehtyn avaruushallinnon toteuttaminen Kuuhun. Kuulennossa oli kyse massiivisesta ongelmavyyhdistä, jonka ratkaiseminen edellytti erikoistumisen lisäksi erityisesti eri toimijoiden sekä ongelmien välistä vahvaa koordinaatiota. Kyseessä oli kuitenkin siinä mielessä konvergenssiin taipuvainen ongelma, että sillä oli määritelty aikataulu, jaettu päämäärä ja selkeä loppupiste. (Glouberman & Zimmerman 2002.)

Sotkuisten ja monimutkaisten ongelmien kohdalla näytön tehtävänä on päätöksenteon ohjaaminen. Näiden ongelmien taustalla vaikuttavilla ideologisilla kiistoilla on taipumusta laimentua ajan myötä, kun jokin tietty toimintamalli tai paradigma vakiintuu.

(Head 2015.) Laaja-alainen tiedonkeruu on tarpeellista, sillä se auttaa esimerkiksi hahmottamaan sotkuisten ja monimutkaisten ongelmien ratkaisuihin liittyviä tuntemattomia tiedettyjä (unknown known) riskejä. Kysymys on riskeistä, jotka eivät ole riskianalyysin tekijöiden tiedossa, mutta joista joku toinen taho on kuitenkin tietoinen (Aven 2015). Laaja-alaisella tiedonkeruulla voidaan vähentää sotkuisiin ja monimutkaisiin ongelmiin liittyvää merkittävää episteesmistä eli tiedon puutteesta johtuvaa epävarmuutta (Large ym. 2017).

Ohessa kuvattu digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristöä käsittelevä hallituksen kärkihanke on oiva esimerkki vähintäänkin sotkuisesta politiikkailmiöstä ja siihen liittyvistä ratkaisuista (ks. esimerkki 2). Hallinnollisesti kyseessä on usean eri hallinnonalan (pääasiassa LVM, TEM, VM, MMM, YM, OM, SM, PLM) vastuulle kuuluvien politiikkokojen kokonaisuudesta, joka hallitusohjelman toimeenpanon myötä laajenee käsittämään kaikkea mahdollista tietoturvasta, robotisatiosta, avaruushallinnosta ja liikenteestä älykkääseen maaseutuun. Kokonaisuuteen liittyy myös lukuisia ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen (esim. hybridiuhat) liittyviä asiakysymyksiä.

Tällaisten ongelmien ratkaiseminen ei enää onnistu vain poikkialuehallinnollisella koordinaatiolla, vaan politiikkatoimien jatkuvalla ja samanaikaisella yhteensovittamisella. Vaikka liikenne- ja viestintäministeriö kantoi kokonaisuudesta vastuuta, tapahtui valmistelu samanaikaisesti useassa eri ministeriössä. Tässä yhteisen jatkuvasti päivittyvän tilannekuvan sijaan päädyttiin hyvin perinteiseen kokonaisuusien pilkkomiseen ja hajautettuun valmisteluvastuuseen. Tähän ajautettiin pitkälti sen vuoksi, että nykyiset hallinnon ohjausvälineet eivät taivu sotkuisten politiikkakysymysten haltuunottoon ja ratkaisuun.

HEUREKA 2. Sotkuisia ongelmia voidaan selkiyttää

Sotkuiset ongelmat syntyvät tilanteiden ja ilmiöiden välisistä kytköksistä. Ongelman

sotkuisuus ei ole absoluuttista vaan suhteellista, sillä kytkeytyneisyyden ymmärtäminen riippuu sitä tulkitsevien kognitiivisesta kapasiteetista ja tiedollisesta monimuotoisuudesta. Sotkuisten ongelmien selkiyttäminen edellyttää hallinnollisten rajojen ylittämistä.

Selkiytys 1. Tiedollisen lokeroitumisen estäminen

Hallintosektorin sisällä tapahtuva tiedontuotanto on harvoin ongelma. Samaa ei voi sanoa poikkihallinnollisesta tiedontuotannosta. Kollegiaalisesta päätöksenteosta luopuminen on tehnyt päätöksenteosta virtaviivaisempaa, mutta samalla lokeroitunutta. Poikkihallinnollisuuden edistäminen tiedolla johtamisen keinoin on osoittautunut vaikeaksi, sillä tietoa tuotetaan siiloutuneesti. Poliittikkatoimien ilmiölähtöinen tarkastelu edellyttää horisontaalista tiedolla johtamista, jossa kiinnitetään huomiota raja- ja yhdyspinnat ylittävään tiedon syntetisointiin tiedon koko elinkaaren (suunnitteluvaihe, toimeenpanovaihe ja tilintekovastuvaihe) aikana.

Selkiytys 2. Arviointitiedon integrointi valmisteluun ja päätöksentekoon

Tiedolla johtaminen jää narulla työntämiseksi ilman tietoa poliittikkatoimien vaikutuksista. Puutteellinen vaikutusten arviointi rapauttaa päätöksenteon tietoperustaa ja murentaa demokratiaa. Systemaattisella, läpinäkyvällä ja sidosryhmiä osallistavalla vaikutusten arvi-

oinnilla voidaan priorisoida politiikkatoimia ja vahvistaa päätösten legitimitettä.

Selkiytys 3. Tiedolla johtaminen on syklimäinen prosessi

Nopeasti muuttuvassa ympäristössä toimiminen edellyttää hallinnolta joustavuutta. Toimintaa on kyettävä muuttamaan tilanteiden niin vaatiessa. Tiedolla johtaminen ei ole yksisuuntaista ylhäältä alaspäin etenevää toimijoiden ohjaamista vaan syklimäinen prosessi, jossa myös toiminnasta syntyy tietoa, joka vaikuttaa tiedolla johtamiseen sitä edistäen tai estäen. Siksi myös valtioneuvostotason ohjausprosessien ja ministeriötasojen johtamisprosessien on nivouduttava paitsi toisiinsa, myös suorituksen johtamiseen ja toiminnan seurantaan.

Selkiytys 4. Hallinnon proaktiivisuuden lisääminen

Tulevaisuuteen kohdistuva tietämättömyys ilmenee monin tavoin. Kysymys on jatkumosta, jonka toisessa ääripäässä on informaation puute ja toisessa ilmiöitä koskeva tulkinallinen erimielisyys. Tietämättömyydestä huolimatta hallinnolta odotetaan tulevaisuuden valmistautumista. Ennakoinnin avulla voidaan havaita merkkejä alkavista tapahtumaketjuista sekä tunnistaa nykyhetkestä ilmiöitä, jotka vaikuttavat siihen, millaiseksi tulevaisuus muodostuu. Ennakointitiedolla voidaan vaikuttaa siihen, mitä tulevaisuus tuo tullessaan.

Hyvä käytäntö 1. Pakolaiskriisin tilannehuone

Hyvänä esimerkkinä nopeasta sotkuisen ongelman selkiyttämisestä voidaan pitää vuoden 2015 pakolaiskriisin hoitamiseksi perustettua "tilannehuonetta". Huoneessa kokoontui säännöllisesti pakolaiskriisin käsittelyn kannalta keskeiset viranomaistahot, jotka yhdessä päivittivät tilannekuva, kokosivat luettavaa tausta- ja tilastoaineistoa sekä sopivat yhteisistä toimenpiteistä kriisin ratkaisemiseksi. Ryhmä toimi itseohjautuvasti ja kustakin ratkaisuun tähtäävästä toimesta vastaava viranomainen hoiti asiat eteenpäin oman toimivaltansa rajoissa.

Alivaltiosihteeri Päivi Nerg esitelmässään Sitrassa 23.8.2018.

ESIMERKKI 2. Sotkuinen ongelma ja sen selvittäminen

Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen:

Kärkihanke 2. Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö.

Kuvaus

Tavoitteena on suotuisan toimintaympäristön luominen digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille. Kärkihankkeessa luodaan innovaatioita ja palveluiden syntymistä tukeva säädös- ja muu toimintaympäristö. Kärkihankkeessa hyödynnetään massadataa ja robotisaatiota uuden liiketoiminnan ja toimintatapojen luomiseksi sekä varmistetaan tietoturva ja sen kilpailuetua kasvattavat mahdollisuudet.

Ongelmat ja haasteet hankkeen taustalla

Vuonna 2015 Suomi ja Eurooppa olivat jäämässä huolestuttavasti jälkeen digitaalisten liiketoimintamallien ja palveluiden kehittämisessä. Syinä tähän olivat mm. vähäiset investoinnit digitaalisten tuote- ja palveluinnovaatioiden kehittämiseen, hajanainen ja osin ristiriitainen lainsäädäntö sekä jähkkydet vanhoissa liiketoimintaekosysteemeissä. Niin ikään robotisaatiossa, esineiden internetissä (tuohon aikaan keskeinen alue) ja massadatan hyödyntämisessä otettiin Suomessa vasta ensi askelia. Digitaalisten palvelualustojen, pilvipalveluiden ja

ekosysteemien toiminnan kehittämisen edellytyksenä nähtiin lisäksi tietoturvaratkaisujen kehittäminen.

Ratkaisumallit

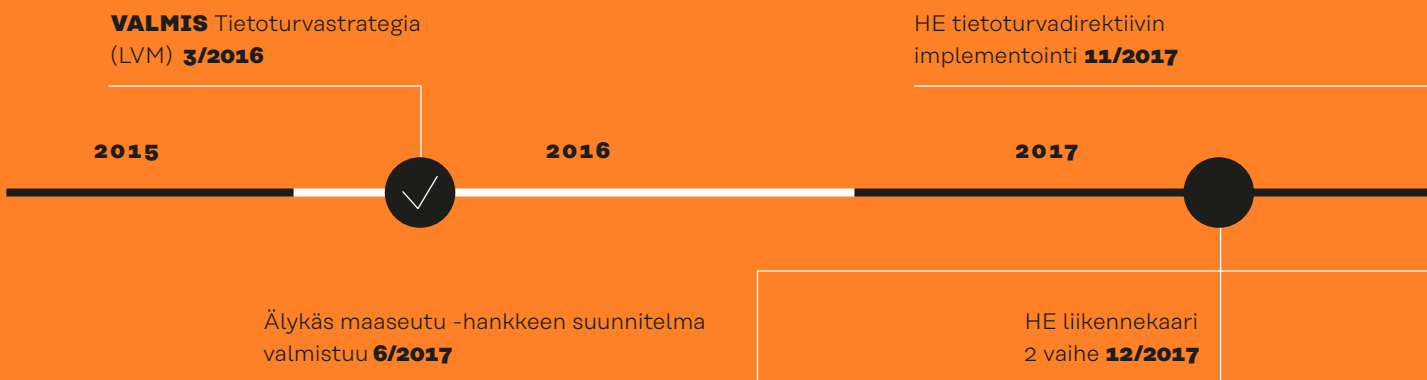
Kärkihankkeessa lähdettiin liikkeelle valtionhallinnolle hyvin tyypilliseen tapaan laitimalla ohjelmia (mm. Esineiden internet-ohjelma), strategioita (esim. tietoturvaohjelma, mediapoliittinen ohjelma) sekä suunnitelmia (esim. Älykäs maaseutu). Merkittävimpana lainsäädäntöhankkeena hallitus lähti toteuttamaan ns. liikennekaarta, jonka tavoitteena on edistää liikennejärjestelmän tarkastelemista kokonaisuutena sekä helpottaa sen eri osien yhteen toimivuutta. Keskeisenä tavoitteena on helpottaa uusien innovaatioiden, digitalisaation ja automatisaation käyttöön-ottoa sekä liikenne palveluna -käsitteen (Mobility as a Service, MAAS) toteuttamista.

Tulokset

Kärkihankkeen ensimmäisenä tuotoksena syntyivät valtion tietoturvastrategia ja sen toimeenpanolinjaukset. Lisäksi hallitus käynnisti Älykäs maaseutu -hankkeen ja laajakaistan toimintasuunnitelman. Hallitus

Kuvio 8. Hallituksen kärkihankkeen "Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö" toimeenpano

Lähde: VNK 2017



valmisteli myös älykkääseen automatisaatioon ja robotisaatioon liittyvän periaatepäätöksen ja liikenneverkkoselvityksen (LIVE). Liikennekaarihanke päätettiin toteuttaa kolmessa vaiheessa sen sisällöllisen laaja-alaisuuden takia. Ensimmäisessä vaiheessa liikennekaariin sisällytettiin erityisesti maaliikenteen liikennemarkkinoita ja -palveluja koskevat säädökset. Toisessa vaiheessa toteutetaan muut hankkeelle asetetut keskeiset tavoitteet. Kolmannessa vaiheessa lainsäädäntökokonaisuus viimeistellään. Hallituskauden loppuvaiheessa mukaan tuli myös avaruushallinnon perustaminen. Tällä pyrittiin ennen kaikkea piensatelliittitoiminnan edistämiseen.

Analyysi

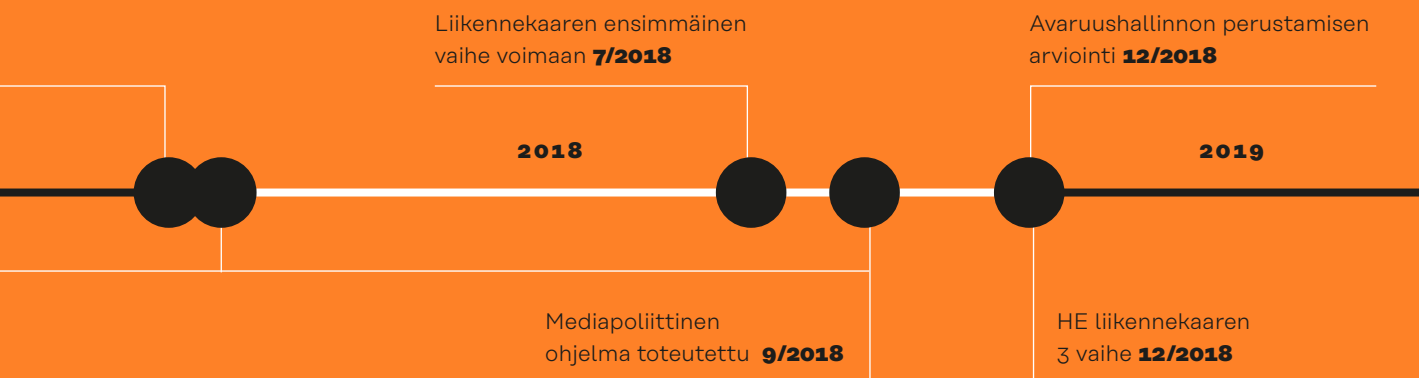
Digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön rakentaminen on hallitusohjelma-analyysin perusteella luonteeltaan sotkuinen politiikkakokonaisuus. Älykkään automatisaation ja robotisaation onnistunut käyttöönotto liiketoimintaekosysteemeissä edellyttää usean samanaikaisen ongelmakokonaisuuden ratkaisemista. Kyseessä ei ole ainoastaan teknologisten ratkaisujen kehittämisestä, vaan samaan aikaan on otettava huomioon sosiaaliset, kulttuuriset, taloudelliset (esim. ansaintalogiikka ja liiketoimintamallit), lainsäädännölliset ja organisatoriset tekijät.

Julkisella vallalla on vain rajallinen määrä keinoja (esim. sääntelyn purkaminen, taloudelliset kannustimet jne.), joilla se voi vaikuttaa digitaalisten tuote- ja palveluinnovaatioi-

den syntymiseen ja leviämiseen. Kyse on viime kädessä useiden eri toimijoiden keskinäisestä dialogista ja koordinaatiosta niin kansallisesti kuin globaalilla tasolla. Hallitus on edistänyt kärkihanketta varsin määrätietoisesti esim. liikennekaaren osalta. Silti monimutkaista digitaalisen toimintaympäristön kehittämistä on edistetty kesyille ongelmille tyypillisen sektoripolitiikan kautta. Ohjelmat ja toimenpiteet ovat pääsääntöisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimia, kun haasteet puolestaan ovat selkeästi poikkihallinnollisia ja edellyttäisivät laaja-alaista yhteistyötä.

Tulkinta tiedolla johtamisesta

Digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö-kokonaisuuden taustalla on suuri määrä tutkimuksellista tietoa. Tämä koskee niin perustutkimusta kuin soveltavaakin tutkimusta. Vaasan yliopistoon on perustettu mm. digitaalisen liiketoiminnan kehittämisen maisteriohjelma, Suomen Akatemia on rahoittanut alan tutkimusta, päätöksenteon tukena on ollut useita VN-TEAS -selvityksiä (mm. Digimuutos, Smart Countryside, Robofin, Digiwars jne.). Lisäksi aihetta on rahoitettu Tekesin (nyk. Business Finland) toimesta useissa hankkeissa (mm. Kolme avausta arvonluontiin). Tästä huolimatta tutkimustieto on jäänyt sirpaleiseksi eikä kunnollista synteesiä tai meta-analyysia ole kyetty laatimaan. Tämä näkyy osittain myös koko kärkihankkeen sirpaleisuutena.



TEESI 3. Yhteenkietoutuminen näky pirullisina ongelmina

Pirullisten ongelmien (wicked problem) määrittely on epämääräistä, mikä johtuu eri toimijoiden näkemysten ja intressien moninaisuudesta, niiden ristiriitaisuudesta sekä muuttumisesta ajan myötä. Pirullisia ongelmia luonnehtii myös ongelmanratkaisun rajattomuus, sillä ratkaisujen vaikutukset eivät ole niiden ”aaltomaisuuden” vuoksi koskaan täysin määriteltävissä. Määrittelemisen ja rajattomuuden mahdottomuudesta juontuu puolestaan pirullisten ongelmien ratkaisemattomuus, eräänlainen kroonisuus. Ratkaisemisen sijaan onkin luontevampaa puhua selviytymisestä pirullisten ongelmien esiin tuomista vaatimuksista kuin ongelmien suoranaisestä ratkaisemisesta. Pirulliset ongelmat ovat myös peruuttamattomia siinä mielessä, että jokaisella toteutetulla ratkaisulla on vaikutuksia, joita ei voi ennakoida eikä tehdä tekemättömiksi. Pirulliset ongelmat ovat myös aina uniikkeja, jolloin ratkaisutoimet eivät ole siirrettävissä toisiin samankaltaisilta vaikuttaviin ongelmiin. (Rittel & Webber 1973, Xiang 2013.)

Pirullisen ongelman yhteydessä puhutaan usein myös kompleksisista ongelmista (complex problem). Käsitteet ovat suhteellisen yhteneväisiä, joskin erovaisuksiakin on löydettävissä. Siinä missä kompleksisuusajattelu korostaa esimerkiksi kokeilukulttuurin merkitystä, pirullisten ongelmien osalta varoitetaan, että kompleksisessa maailmassa kokeilut eivät koskaan toteudu laboratorio-olosuhteissa, vaan yritys-erehdys-eteneemisellä on aina seurauksensa, ja kokeiluihin tulisi siksi suhtautua varauksella. On kuitenkin syytä huomioita, että käsitys pirullisten ongelmien ominaispiirteistä on muuttunut, ja nykyään suhtautuminen kokeilukulttuuriin on myös pirullisten ongelmien osalta hyväksyttävämpää (McCall & Burke 2016).

Molemmissa ongelmatyypeissä korostuu vahva yhteenkietoutuneisuus. Ihmiset ja asiat vaikuttavat toisiinsa epälineaaristen vuorovaikutusprosessien kautta ja muuttavat

toisiaan odottamattomin tavoin (Uhl-Bien & Arena 2017). Voidaan puhua emergenssistä eli uusien, ennakoimattomien rakenteiden, ominaisuuksien tai prosessien syntyemisestä kuin itsestään. Kokonaisuus on tällöin enemmän (tai vähemmän) kuin osiensä summa. (ks. myös Jalonen 2007, 2010.)

Siinä missä sotkuisiin ja monimutkaisiin ongelmiin liittyy episteeminen epävarmuus, pirullisten ja kompleksisten ongelmien osalta puhutaan enemmänkin erilaisista sattumista johtuvasta epävarmuudesta. Tiedon lisäämisestä ei ole tällöin perustavanlaatuista apua, sillä se ei tee ongelmista teknisiä pulmia (Large ym. 2017.) Tähän epävarmuuteen liittyy erityisesti tuntemattomien tuntemattomien (unknown unknown) riskien olemassaolo. Nämä ovat riskejä, jotka ovat täysin tuntemattomia, esimerkiksi kansainväliselle tiedeyhteisölle (Aven 2015).

Toisinaan tutkimustieto tekee tutkimusnäyttöön liittyvien vinoumien vuoksi pirullisista ja kompleksisista ongelmista entistä vastahakoisempia (Parkhurst 2016). Dataa tai tutkimusten tuloksia voidaan myös manipuloida tai tutkimustuloksista voidaan valita tietoisesti käyttöön vain tietty osa (ns. technical bias). Lisäksi käsiteltävät yhteiskunnalliset kysymykset ovat usein niin monitulkintaisia, että tutkimusnäyttöä löytyy tukemaan kunkin tahon omia näkökulmia (ns. issue bias). Jokin taho voi painottaa esimerkiksi taloudellisiin seikkoihin liittyvää näyttöä, kun taas toinen voi painottaa perustellusti ympäristöasioita koskettavaa näyttöä.

Pirulliset ongelmat ovat divergenttejä (King 1993, alun perin Schumacher 1977). Niille on ominaista se, että mitä enemmän ongelmia tutkitaan, sitä useampaan ratkaisuehdotukseen niiden käsittely lopulta jakaantuu. Tämä liittyy erityisesti sellaisiin paradoksaalisiin piirteitä sisältäviin kysymyksiin, kuten vaikkapa vapauden ja turvallisuuden väliseen suhteeseen. Tasapainoilu esimerkiksi yksityisyyden ja valvonnan välillä ei ole helppoa, kun on varauduttava erilaisiin uhkakuviin (Raisio & Gardemeister 2017). Kyse ei ole tällöin vain siitä, ’mikä toimii’, vaan

siitä 'mikä ylipäättään on ongelma,' mikä on tarkoituksmukaista ja toteutettavissa olevaa' ja ennen kaikkea 'kenen tulisi nämä määritellä'.

Pirullisia ongelmia, kompleksisuutta ja näyttöön perustuvaa päätöksentekoa käsittelevässä kirjallisuudessa korostuu päätöksenteon vahva demokraattinen ulottuvuus ja erityisesti deliberaation eli puntaroinnin rooli (esim. Parsons 2002, Parkhurst 2016 Ansell & Geyer 2017). Deliberaation rooli on merkittävä siksi, että se auttaa selventämään päätöksenteon taustalla olevia moninaisia arvoja. Mitä enemmän näkemykset ongelman tai ratkaisuehdotusten luonteesta erkaantuvat toisistaan ja mitä moninaisempia arvoja on esillä, sitä tärkeämpää on deliberatiivisten prosessien myötä käydä monipuoliseen tietoon pohjautuvaa puntaroitua arvokeskustelua, sekä pyrkiä luomaan yhteistä ymmärrystä ongelmasta (Ansell & Geyer 2017; ks. myös Hellström & Ikäheimo 2017).

Pirullisten ongelmien kohtaamisessa deliberaation kautta voidaan saavuttaa erinomaisia tuloksia.

Kansalaisten osallistuminen yhteiskunnalliseen deliberaatioon korostuu erityisesti silloin, kun on kyse merkittävistä yhteiskunnallisista kysymyksistä (Yankelovich 2015, Raisio & Vartiainen 2015). Deliberaatioissa osallistujat tulevat informoiduiksi päätöksentekoon keskeisesti vaikuttavista seikoista. Osallistujat kuuntelevat toistensa perusteluja ja ovat myös valmiita deliberaation myötä muuttamaan omia näkemyksiään. Ideaalilanteessa deliberaatioissa osallistujat etenevät ryhmänä lähemmäs ”yhteisen hyvän” määrittelyä ja perusteluja, jotka kaikki voivat hyväksyä. Tavoitteena onkin yhteiseen lopputulemaan pääseminen ja julkiseen päätöksentekoon vaikuttaminen. (Jäske, Rask & Raisio 2018; deliberatiiviset kansalaisfoo-

rumit, ks. hyvä käytäntö 3; dialogiset toimintamallit, ks. www.eratauko.fi).

Ohessa kuvattu hallitusohjelman kannustinloukkujen purkaminen ja rakenteellisen työttömyyden vähentäminen ovat hyviä esimerkkejä pirullisista ongelmista (esimerkki 3). Jo pelkkä ongelman määrittely on hankalaa, koska siinä väistämättä törmätään huono-osaisuuden ydinkysymyksiin. Huono-osaisuus on paitsi kompleksinen myös sekä sosioekonomisesti rakentunut että koettuun suhteelliseen asemaan perustuva yhteisöllinen tila. Huono-osaisuuden on lisäksi todettu usein olevan ylisukupolvista ja periytyvää. Suomessa syrjäytymiseen ja huono-osaisuuteen liittyvä asiakokonaisuus (oikeusasiat, ylivelkaantuminen, koulun keskeyttäminen, maahanmuutto, asunnottomuus, alkoholi- ja mielenterveysasiat, aktiivointi- ja työllisyyskysymykset sekä rikosseuraamusasiat) kuuluu usean eri hallinnon-alan (OM, OKM, SM, VM, STM, YM, TEM) ja hallinnon tason (valtion keskushallinto, valtion aluehallinto, maakunnat, kunnat) vastuulle. Lisäksi työttömyyden hoidon ja sosiaalisen tuen kanssa työskentelee lukuisia kansalaisjärjestöjä ja yrityksiä (esim. sosiaaliset yritykset).

Sipilän hallitus yritti esimerkissä 3 kuvatussa kärkihankkeessaan ratkaista huono-osaisuuteen liittyvän pirullisen ongelman rajaamalla sen melko teknisesti kannustinloukkujen purkamiseen ja ns. aktiivimallin käyttöönottoon. Toiminta muistuttaa Daviterin (2017) kuvaamaa kesyttämistästrategiaa. Tämä sai aikaan suurimman Sipilän hallituskauden aikana nähdyn vastalauseiden myrskyn, joka oli kaataa jopa koko hallituksen.

Tapaus osoittaa ongelman määrittelyn vaikeutta ja sitä kautta kaikkia osapuolia tyydyttävän ratkaisun löytämisen haasteellisuutta. Prosessuaalisesti asian ratkaisua olisi varmasti helpottanut laajemman kansalaiskeskustelun käynnistäminen ja asian valmistelu laajemmin yhdessä opposition kanssa. Juuri tällaisten pirullisten ongelmien kohtaamisessa deliberaation kautta voidaan saavuttaa erinomaisia tuloksia.

ESIMERKKI 3. Pirullinen ongelma ja sen kanssa eläminen

Työllisyys ja kilpailukyky:

Kärkihanke 2. Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan.

Kuvaus

Hallituksen sosiaali- ja työttömyysturvan uudistamistavoitteina on kannusteiden luominen työn nopeaan vastaanottamiseen, työttömyysjaksojen lyhentäminen, rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja julkisten menojen karsiminen.

Ongelmat ja haasteet hankkeen taustalla

Rakenteellinen työttömyys on pysynyt Suomessa varsin korkealla tasolla, vaikka työllisyysaste onkin noussut lähes hallituksen tavoitteiden mukaisesti. OECD:n arvion mukaan rakenteellinen työttömyys Suomessa on 7,4 prosentin luokkaa. Vaikka tähän arvioon on ekonomistien piirissä suhtauduttu varsin varauksellisesti, kertoo se jotain ongelman mittakaavasta ja sen ratkaisemisen ongelmissa.

Toinen työttömyyden taustalla oleva ”ikuisuusongelma” on ns. kannustinloukku, jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa työn vastaanottaminen tai työtuntien lisääminen heikentäisi henkilön taloudellista toimeentuloa, sillä henkilön saamat tulonsiirrot pie-

nentyisivät. Julkisessa keskustelussa kompleksinen kannustinloukkuongelma on usein redusoitu työttömän työnhakijan haluttomuudeksi ottaa vastaan hänelle tarjottua työtä. Työttömän työnhakijan elämäntilanteet kuitenkin vaihtelevat suuresti ja työn hakemisen ja vastaanottamisen esteinä saattaa olla joukko erilaisia ongelmia ja rajoitteita, tai hakija ei aktiivisista yrityksistä huolimatta saa töitä.

Ratkaisumallit

Tavoitteeseensa hallitus pyrkii uudistamalla työttömyysturvaa, purkamalla työn vastaanottamisen kannustinloukkuja ja luomalla osallistavan sosiaaliturvan mallin. Nämä ratkaisuehdotukset ovat alusta asti olleet aktiivisen julkisen keskustelun ja voimakkaan kritiikin kohteina. Ennen kaikkea ns. aktiivimalli on saanut aikaiseksi voimakkaita näkemyksiä niin puolesta kuin vastaanikin.

Tulokset

Voimakkaasta kritiikistä huolimatta hallitus on varsin määrätietoisesti pyrkinyt edistämään työllisyyspoliittisia tavoitteitaan mm.

Kuvio 9. Hallituksen kärkihankkeen ”Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan” toimeenpano

Lähde: VNK 2017

VALMIS Vuorotteluvapaan uudistusten voimaantulo **1/2016**

VALMIS Työttömyysetuuksien aktiivikäytön laajentamisen uudistus voimaan **1/2017**



lyhentämällä ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäiskestoja sekä tiukentamalla vuorotteluvapaan ehtoja ja työn vastaanottamisvelvollisuutta koskevia työttömyysturvalain säännöksiä. Työttömyysturvan aktiivimalli otettiin käyttöön aiottua lievemässä muodossa vuoden 2018 alussa. Lisäksi muutoksia on tehty työttömän työnhakijan omaehtoisen työttömyysetuudella tuetun opiskelun enimmäisajan pidentämiseksi, itsensä työllistäjän työttömyysturvan parantamiseksi sekä ulosottolainsäädäntöön koskien työttömyysetuutta saaneiden palkan ulosmittauksen lykkäystä.

Analyyysi

Rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja kannustinloukkujen purkaminen ovat monesakin mielessä pirullisia ongelmia. Niiden uudistamiseen liittyy suuria riskejä yhteiskunnallisen luottamusperustan rapautumisen näkökulmasta. Ne ovat ylipolitisoituneita ja varsin konfliktiherkkiä politiikkakysymyksiä, joiden ratkaisemiseksi ei ole olemassa yksiselitteistä tutkimuksellista näyttöä. Kompleksisuuden näkökulmasta kyseessä on yhteenkietoutuneiden ongelmien vyyhti, johon kytkeytyy niin työllisyyteen, elinkeinopolitiikkaan, asumiseen, sosiaali- ja terveystalouteen, maahanmuuttoasioihin sekä yhteiskunnan sisäiseen turvallisuuteen liittyviä näkökohtia.

Hallituksen ongelmanratkaisu sen sijaan on varsin yksinkertaistavaa ja mekanistista: lisätään kontrollia ja valvontaa sekä taloudellisia kannustimia sopivassa suhteessa. On kuitenkin muistettava, että kyseessä on osin myös syrjäytymiseen ja huono-osaisuuteen liittyvä ilmiökokonaisuus, jolla on tutkijoiden mukaan taipumus periytyä sukupolvelta toiselle.

Tulkinta tiedolla johtamisesta

Työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen purkaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentamisen kokonaisuus on tiedolla johtamisen näkökulmasta alue, jossa virkamiesvalmistelijoilla ja päätöksentekijöillä on käytössään valtava määrä tutkimuksellista tietoa, kansainvälisiä tai kansallisia selvityksiä sekä jo toteutuneiden politiikkaohjelmien vaikuttavuusarvioita. Ongelma on lähinnä se, että tutkimustuloksista on mahdotonta johtaa yksiselitteisiä politiikkasuosituksia. Näin deliberation, dialogin ja yhteisen näkemyksen löytäminen on ainoa mahdollisuus. Tässä suhteessa hallitus on edennyt ehkä turhankin ratkaisukeskeisesti esittelemällä uudistuslinjauksia ilman avointa ja kaikille osapuolille pääsyt tarjoavaa keskustelua. Seurauksena on ollut työtaistelutoimia ja kiistakysymysten kärjistyksiä.

VALMIS Työllisyyspaketin päivitys **4/2017**

2018

Työttömyysturvan aktiivimallin käyttöönotto **1/2018**

Palkkatuen rahoitusvaihtoehtojen arviointi **1/2019**

2019

HEUREKA 3. Pirulliset ongelmat on kohdattava

Ongelman pirullisuus tarkoittaa tilanteen tai ilmiön monitulkintaisuutta. Vaikka kunkin toimijan erillinen tulkinta olisi selkeä ja looginen, tulkinnat ovat vaikeasti yhteen sovitettavissa, sillä ne sisältävät usein toisiaan poissulkevia näkemyksiä. Pirullisiin ongelmiin liittyy tavanomaisesti poliittisia ja eettis-moraalisia jännitteitä, mistä johtuen niitä ei voi kirjaimellisesti ”ratkaista”. Olennaisempaa on kiinnittää huomiota monitulkintaisuuden kohtaamisen tapoihin.

Kohtaaminen 1. Moniäänisyyden hyväksyminen ja hyödyntäminen

Tieto on vain yksi päätöksenteon elementti. Tiedon lisäksi päätöksentekoon vaikuttavat subjektiiviset arvot, uskomukset ja päätöksentekijöiden omat viiteryhmät. Kun faktat ovat ristiriidassa arvojen kanssa, seurauksena on usein tutkimustietoa vähättevää, valikoivaa ja poliittisesti tarkoitushakuista soveltamista. Tämän välttäminen edellyttää vuoropuhelussa syntyvään asiantuntijuteen panostamista. Kysymys ei ole vain tutkimuksen keinoin luodusta tiedosta, vaan asiantuntemuksesta, jossa otetaan kantaa siihen, mitä ja miten ongelmia ratkaistaan.

Kohtaaminen 2. Kokeilujen hyödyntäminen hallinnon adaptiivisuuden kehittämisessä

Asioiden keskinäisriippuvuudet ja ihmisten valinnat tuottavat yllätyksiä, joita on mahdotonta hallita yksinomaan politiikkatoimien huolellisella etukäteissuunnittelulla. Usein toimivampi lähestymistapa on kokeilujen toteuttaminen ja niiden tulosten arviointi. Kokeilujen toteuttaminen edellyttää ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamista ja tavoitteiden selkeää määrittelyä. Sen lisäksi, että kokeilujen avulla opitaan ymmärtämään, mikä toimii ja mikä ei yksittäisissä politiikkatoimissa, kysymys on myös hallinnon mukautumiskyvyn kehittämisestä.

Kohtaaminen 3. Avoimesta datasta avoimeen tietoon

Avoimeen dataan liitetään paljon odotuksia. Avoimen datan vaikuttavuutta on vaikea arvioida eksaktisti. Se kuitenkin tiedetään, että sen hyödyt läikkyvät laajalle. Avoin data on raaka-ainetta, jonka arvo lisääntyy jakamalla ja käyttämällä. Vapaasti kaikille jalostettavaksi tarjottava data luo perustan avoimelle tiedolle, joka puolestaan antaa mahdollisuuden uudenaikaisilla tiedolla hyödyntäville toimintatavoille ja parantaa yhteiskunnallisten toimijoiden valmiuksia kohdata ennakoimattomia ilmiöitä.

Kohtaaminen 4. Deliberatiivisen tiedonmuodostuksen mahdollistaminen

Päätöksentekoon nousevissa monitulkintaisissa asioissa on tärkeää sekä lopputulos että prosessi. Ratkaisut eivät miellytä kaikkia, mutta tunne mukanaolosta ja kuunnelluksi tulemisesta lisää päätösten hyväksyttävyyttä. Asioiden avoimella ja puntaroivalla käsittelyllä voidaan lisätä päätösten osumatarkkuutta ja vähentää kitkaa päätösten toimeenpanossa.

4. Pirullisuuden kohtaaminen käytännön päätöksenteossa

Epävarmuus, kompleksisuus ja hajautuneisuus ovat julkista päätöksentekoa kehystäviä ominaisuuksia, joiden kanssa on opittava toimimaan. Pirullisuutta ei voi paeta, vaan se on kohdattava. Luvussa esitetään suomalaisten viranhaltijoiden ja julkisen päätöksenteon asiantuntijoiden näkemyksiä pirullisuuden ilmenemisestä hallinnon arjessa ja pirullisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Ongelmien kesyttämistä ja kompleksisuusansaastaumista

Päätöksenteossa käsiteltävien ongelmien yksiselitteinen määrittely kesyiksi, sotkuiseksi ja pirulliseksi ei ole helppoa. Vaikka ongelmien kolmijaottelu resonoikin todellisuuden kanssa, käytännössä kaikissa laajemmissa asiakokonaisuuksissa esiintyy samanaikaisesti kaikkia piirteitä. Yhden hallinnonalan sisällä tekniseltä vaikuttavan asian ratkaisu muuttuu helposti käytännössä sotkuiseksi, kun huomioidaan ratkaisun seuraukset muille hallinnonaloille. Keskinäisriippuvuudesta aiheutuvan sotkuisuuden selkiyttäminen edellyttää yhteistyötä, mutta se on omiaan nostamaan esiin ongelmaan liittyvät poliittiset intressit ja tavoitteet, mikä puolestaan tekee ongelmista pirullisia. Oheisissa haastattelusitaateissa on kuvattu politiikka-toimiin liittyvää pirullisuutta.

”Ensimmäinen kysymys on se, että pitää ensin olla ymmärrys siitä mitä me tarkoitetaan sillä, että on pirullinen ongelma. Et jos sä et ymmärrä sitä, niin ei se aukee. Tavaltaan pitäis siinä mielessä olla perusvalmius mieltää tän tyyppinen viitekehys, tarkastelukulma. Mä oon itse asiassa jossakin

vaiheessa miettinyt sitä, että yksinkertaistaa sitä prosessia siinä mielessä, että siinä alkuvaiheessa ennen kuin rynnätään niihin ratkaisuihin, niin millä sä saat ennen sitä tietyn ajatteluprosessin toteutettua. Et jos hetkeks istahdetaan sen ongelman luonteen äärelle ja katsotaan, että mitä asioita siellä taustalla on. Millaisia paradokseja se kysymys käytännössä ja millaisia akseleita se kysymys sisällään pitää. Meillähän on olemassa tällaisia hyvän sujuvan lainsäädännön valmistelun ohjeistuksia ja kaikkia muita, niin miksei meillä periaatteessa voisi olla tämmöstä ohjeistusta ongelmanratkaisuun. Lainsäädäntöhän on ongelmanratkaisua. Ei se sen kummallisempi ole. Miksei meillä voisi olla sen tyyppistä ohjeistusta olla olemassa myös tiedon hyödyntämisen osalta.”

”Ei ole kysymys vain se, että me ei ymmärrät jostain viheliäisestä ongelmasta sen eri tasoja, vaan just ehkä se, että me ei ymmärretä sitä, että mitkä näkökulmat, mistä näkökulmista sitä tietoa pitää tarkastella. Monessa ihan pattitilanteessa olevassa poliittisessa keskustelussa ongelmana on näiden, et katotaan vaan yhtä. [...] Perhevapaauudistus for example.

Siinä hirveän vahvasti nousi kysymys siitä, että perheillä pitää olla oikeus päät-tää kuka lasta kotona hoitaa. Sitten meillä on vahva sitoutuminen tasa-arvo-politiikassa ajatukseen, että sekä äidit ja isät hoitaa ja käy töissä. Meillä on kaksoi-selättäjämalli meidän yhteiskunnassa. Sit meillä on tutkimusta suuntaan ja toiseen [...] Ja sittenhän koko homma kaatu kiville, se isien perhevapaiden selkeä laajentaminen. Meillä on keskustalainen perinne täällä. Se on nyt se mitä ei sanota ääneen. Me halutaan pitää semmonen kotiäitiyhteiskunta niinku väkisin aatteel-lisesti hengissä. Juuri tämä pointti, et sitä ei sanota ääneen. Oli miten oli, niin näin halutaan tehdä. Tässä mun mielestä näkyy juuri se, että aina kun katotaan jotain yhtä, niin sitten käy näin."

Hyödyllisessä kesyttämässä tavoitellaan ongelman juurisyyn ymmärtämistä.

Hallinnon ja poliittisen päätöksenteon arjen ongelmia kuvataan ameebamaisiksi, sillä niillä ei ole tarkkaa rajaa, vaan ne vuotavat ja vuoro-vaikuttavat moneen suuntaan. Selvitystä varten haastatellut toimijat tunnistivat lukuisia tilanteita, joissa monimutkaisesta on tullut yksinkertaista ja yksinkertaisesta monimutkaista.

Monimutkaisen perusteettomassa yksinkertaistamisessa on kysymys pirullisuuden kesyttämisestä. Kesyttämässä on tärkeää tehdä ero hyödyllisen (luvussa 2 mainittu coping strategy) ja haitallisen kesyttämisen (taming strategy) välille. Pirullisuuden kesyttäminen on usein välttämätöntä, sillä ilman sitä päätöksenteko halvaantuu (vrt. problem-solving strategy). Hyödyllisessä kesyttämässä asiat otetaan haltuun ja ne muotoillaan päätöksentekoehdotuksiksi.

Hyödyllisessä kesyttämässä tavoitellaan ongelman juurisyyn ymmärtämistä. Kysymys ei ole juurisyyn täydellisestä, vaan sen riittävästä ymmärtämisestä. Riittävällä ymmärtämisellä viitataan tässä yhteydessä toimintakykyä lisäävään konsensukseen ja eräänlaiseen tiekarttaan, joka osoittaa oikeaan suuntaan, vaikka tarkkaa osoitetta ei tiedettäisikään. Erään haastatellun mukaan pirullisuuteen liittyvän epävarmuuden kanssa on vain opittava tulemaan toimeen, sillä ”ikinä ei tiedetä tarpeeksi, ei koskaan”.

Hyvä tavoite kääntyy kuitenkin itseään vastaan, jos kesyttämässä ei käytetä riittävästi aikaa ongelman luonteen ja siihen kytkeytyvien ilmiöiden huolelliseen pohtimiseen. Pyrkimys päätöksentekoon ja asioiden hallittavuuteen voi osoittautua liian suureksi, jolloin ajaudutaan tilanteisiin, joissa toimenpiteet eivät kohdistu-kaan varsinaiseen ongelmaan, vaan ratkaista- vissa olevaan toiseen ongelmaan. Kysymys on yhdenlaisesta osaoptimoinnista. Tästä kertovat oheiset haastattelusitaatit.

”Tähän on hirmu hankala ja usein siis mun mielestä se ratkaisu on, että ei sitten osata tehdä sitä tai siihen ei osata tarttua siihen kompleksisuuteen ja sitten tehdään jotain mitä on tehty ennenkin ja rajataan kysymystä niin paljon, että se muuttuu hallittavaksi ja sitten se unohtuu mikä siellä ulkopuolella oli ja koetetaan sitten vaan selvitä siitä.”

”Toi on varmaan pahimmillaan kyllä varmasti tilanne, et yksinkertaistetaan se kompleksinen juttu niin, että saadaan ne helpot mittarit kehiin ja sitten vaan lähde-tään tekemään.”

”Kyllä sitä näkee tosi paljon. Tavallaan sitä inhimillistä ilmiötä, et ongelmat, ongel-manratkaisijat ja ratkaisut, ne tavallaan eroaa toinen toisistaan. Et ne irtaantuu. Sit ratkaistaankin joku muu ongelma, kuin se alkuperäinen ongelma. Se halu saada ratkaisu aikaiseksi on niin iso, et tavallaan pitää päästä jotenkin eteenpäin, vaikka se

alkuperäinen ongelma ei niinku mitenkään ratkeaisi. Sitä näkee mun mielestä meidän päätöksenteossa tosi tosi paljon.”

Useimmiten pirullisuus ei johdu niinkään ongelmaan liittyvästä teknisrationaalisen tiedon saatavuudesta ja ymmärrettävyydestä, vaan ongelman synnyttämistä ristiriitaisista näkemyksistä. Vertauskuvallisesti ilmaistuna pirulliseen ongelmaan ei ole olemassa ovea, jonka lukkoon kaikilla olisi avain, ja jonka oviaukosta kaikki mahtuisivat. Arvopohjaiset ja poliittiseen tahtoon perustuvat näkemyserot kytkeytyvät läheisesti myös valtasuhteisiin. Tähän liittyen eräs haastateltu arvioi, että hallituksen kärkihankkeet ovat hyvä esimerkki haitallisesta kesyttämisestä, sillä niihin päädyttiin hänen mukaansa ministerien poliittisten esikuntien vahvalla ohjauksella samalla, kun virkamieskuntaan kumuloitunutta tietoa ja osaamista alihyödynnettiin. Ei ole yhdentekevää, mitkä tahot osallistuvat ongelman pirullisuuden määrittelyyn, sillä siitä riippuu paljon se, miten pirullisuutta ryhdytään kohtaamaan.

”Ja siinä ratkaisujen kentässä on valta ja muita ulottuvuuksia, joissa täytyy lähteä varmistelemaan tiettyjä asioita. Et sen takia sinne on kauhea kiire. Ja sen takia se koko kysymys siitä, että mikä se ongelma on mitä ollaan ratkaisemassa, tai sen pohdinta onko sen identifoidun ongelman takana esimerkiksi jokin toinen kysymys, joka on se oikea ongelma. Niin tähän ei käytännössä käytetä aikaa. Ja siinä mielessä tietysti poliittisessa päätöksenteossa ja virkamiespäätöksenteossa sillä kuka tekee sen agendan on niin iso merkitys. Et kuka ehtii ensiks sanoa, mikä ongelma on.”

Erään haastatellun mukaan erityisesti isoissa lainsäädäntöhankkeissa pirullisuutta yritetään kesyttää ministeriöihin ja hallintoon pesiytyneen eetoksen avulla, jonka yhtenä ilmenemismuotona on ratkaisujen toteuttamiskelpoisuuden arviointi arvo eikä tietoperustaisesti.

”Ja sitten se, että vaikka nyt päädytäänkin siihen, joka ei näytä niinku rationaliteettien valossa järkevimmältä, mutta silloin sanotaan, että tämä on arvovalinta. Et me maksetaan tästä tämä hinta, jotta jotakin. Et se pitäisi ainakin pystyä sanomaan, et vaikka olisi tutkittukin ja todettu joku parhaaksi ja sit päätetään toisin. Niin sit pitäis olla jollakin pokkaa sanoa, että tämä on arvovalinta. Et se on vähän niinku epärehellistä kyllä. [...] Mutta tämä niinku kuvastaa, että yhteisö on arvoyhteisö. Tämä ei ole mikään järkisyihin, ei ihmiset ja instituutiot ja kaikki tämä, niin ei tämä ole järjen ääntä vaan tämä on hyvin paljon arvovalintoja.”

Pirullisuuden kesyttämistä arveltiin esiintyvän myös pykälöiden venyttämisenä – toimintana, jossa yksittäinen asia kytketään virheellisesti, mutta tarkoituksellisesti isompaan ”jo sovittuun” kokonaisuuteen, minkä johdosta arvioidaan, että toimijan virkapositiio riittää asian ratkaisemiseen.

Pirullisuuden määrittelyn yhtenä ilmenemismuotona on tiedontuotannon mobiilisointi. Pirullisuuden haitalliseen kesyttämiseen liittyy olennaisesti ratkaisut siitä, minkä tahojen tutkimuksia hyödynnetään ja ketä pyydetään asiantuntijakuulemisiin. Hallinnollis-poliittinen uudistus näyttää makrotalousekonomistin ja tasa-arvotutkijan silmin katsottuna erilaiselta. Oheisissa haastattelusitaateissa kuvataan (tutkimus)tiedon ja poliittisen tahdon välistä suhdetta.

”Tavallaan politiikan ja arvovalintojen näkyväksi tekeminen siinä päätöksentekoprosessissa on se rehellisyyden askel mikä pitää ottaa, et miksi valitaan joku tietty, niin se ei perustu siihen, että x prosenttia joistain tutkijoista sanoo, että tämä on hyvä, vaan kuten todettiin, niin on monia eri näkökulmia. Ongelmat ovat kompleksisia. Tutkijoita löytyy joka lähtöön riippuen siitä, mistä näkökulmasta asiaa katsotaan. Ja tutkijoillakin on omat lähtökohtansa. Niin jotenkin se tiedon, mitä me tarkoite-

taan tiedolla ja mitä on ne tiedon eri lähteet. Akateemisesti tuotettu tieto on aivan eri asia kuin vaikka kokemustieto. Ja kuka on sanomaan mikä on näiden hierarkkinen asema suhteensa toisiinsa.”

”Tuntuu, et jotenkin tää tiedon käyttö hautautuu näiden muiden ambitioiden alle. [...] Niin kauan kun meillä on valta-asetelmia, oli ne sitten minkälaisia hyvänsä, niin lopullisesti se tieto on toissijainen. Se elää vahvana organisaatioissa edelleen, että valta-asetelmat on aina ensimmäisiä, sitten vasta tulee faktatieto, joka yritetään kääntää vielä sen valta-asetelman hyväksi.”

Pahimmillaan haitallinen pirullisuuden kesyttäminen tuottaa tehokkaita ratkaisuja väärin ongelmiin. Kolikon toiselta puolelta löytyy yksinkertaisten ongelmien ylikomplisointi. Kompleksisuusansaksi kutsutussa ilmiössä yksinkertaiset asiat väännetään tai ne väänntyvät tarpeettoman monimutkaisiksi ja kompleksisiksi. Vaikka kompleksisuusansaan astuminen onkin menetelmänä vastakohta pirullisuuden kesyttämiselle, niiden taustamotiivit ovat usein melko samankaltaiset. Pirullisuuden kesyttämisen tavoin kompleksisuusansa voidaan virittää tietoisesti. Usein kysymys on oman poliittisen tavoitteen edistämisestä tai kapuloiden heittämisestä kilpailevan tavoitteen eteen. Useiden haastateltujen mielestä kompleksisuusansan virittämiseen motiivina on valta-asemien säilyttämiseen ja oman reviirin suojaamiseen liittyvät tarpeet.

”Kuinka paljon siinä pirullisuudessa on sitä, että halutaan että se nähdään pirullisena ongelmana. Et me ikään kuin yksinkertaisiakin asioita puetaan kompleksisuuden kaapuun tai pirullisten ongelmien kaapuun sen takia, että meillä on joku agenda saada se näyttää vaikealta.”

Kompleksisuusansan tietoisesta virittämisestä on kysymys silloin, kun päätöksenteon kohteena olevan teknirationaalisen tiedolla ratkaistavissa olevan, asian yhteydessä

järjestetään laajoja ja eri sidosryhmiä osallistavia kuulemiskierroksia. Kuulemiskierrokset ovat näennäistoimintaa, jolla voidaan pelata aikaa ja tuottaa prosessiin sivupolkuja, jotka sumentavat kokonaiskuvaa. Yksinkertaisten asioiden kierrättäminen pöydältä toiselle tekee niistä kierros kierrokselta monimutkaisempia.

”Mä olen huomannut käytännön elämästä, että ihmiset liian harvoin tulee ajatelleeks mitä kaikkia vaikutuksia sillä hommalla on. Ne ei osaa vielä hahmottaa, että tää ei oookkaan enää omassa pesässä. Mut on sitäkin, mä kutsun sitä dramatisoinniksi, että aletaan rakentamaan sellaista ongel-mavyyhtiä. Joutuu ikään kuin palauttamaan, että nyt loppu toi. Me ollaan sellaisia draaman tekijöitä.”

Kompleksisuusansaan voidaan astua myös tahattomasti ja eräänlaisena hallintologiikan sivutuotteena. Tästä on kysymys esimerkiksi silloin, kun pirulliseksi miellettyä asiaa pyritään ottamaan haltuun siirtämällä se hallintokoneistossa ylemmälle portaalle. Kesyttämisen sijaan voidaan päätyä kompleksisuusansaan, sillä ylemmillä hierarkiatasoilla ongelmiin kytkeytyy enemmän tarvetta poikkihallinnolliseen koordinointiin.

”Mulla on sellainen tulkinta, että yleishallinnon ihmiset, tai semmoset jotka koettaa kokonaisuuksia kattoo, niin astuu kompleksisuusansaan, ja substanssista syvällä tulevat, niin niillä on aina vaan se vasara kädessä, niillä on vaan kaikilla erilainen vasara. Kesyttäminen on nimenomaan syvästi asiantuntevan ihmisen toimintaa.”

Horisontaalisen koordinoinnin lisäksi kompleksisuusansaan voidaan ajautua vertikaalisen koordinoinnin epäonnistumisen seurauksena. Erään haastatellun mukaan päätöksentekotasojen välinen tiedonkulku ja asioiden yhteensovittaminen toimivat vielä ministeri- ja kansliapäällikkötasolla, mutta ylijohdaja- ja osastopäällikkötasolla hallin-

toon syntyy ilmataskuja, jotka blokaavat tiedon vapaan kulun. Ilmataskut luovat tietokatkoksia, mikä saattaa monimutkaistaa melko yksinkertaisten asioiden eteenpäinviemistä. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että strategisen ja operatiivisen tason välissä on riittämättömästi politiikkasäiltöjä avaavaa tulkintaa ja keskustelua.

Sotkuisten ja pirullisten ongelmien kohdalla siilot ovat paitsi tehottomia myös haitallisia.

Hieman kriittisesti voidaan ajatella, että jopa kompleksisuuskuution kaltainen ilmiön käsitteellinen dekonstruktio sotii omia lähtökohtiaan vastaan. Eräs haastateltu virkamies totesi kompleksisuuskuutiota käsittelevässä arviossaan, että kyse on teoreettisesta mallista.

”Ongelmaa pyritään luokittelemaan ja määrittelemään eri tavoin ikään kuin se selkiyttäisi ja rajaisi käytännön ongelmat tietynlaisiksi ’paketeiksi’. Sama asia/kysymys/ongelma voi näyttäytyä prosessin eri vaiheissa ja/tai tilanteissa erilaisena – ja erilaisena myös eri lähtökohdista tuleville toimijoille ja osallisille. Tiedon ja arvojen kohdatessa, siinä jännitteisessä (ratkaisemattomassa) rajapinnassa kaikki muutokset ja liikahtukset ko. ulottuvuuk-silla ovat mahdollista.”

Toimintakulttuuri ja johtaminen ohjaavat tiedon käyttöä

Tunnetun sanonnan mukaan kulttuuri syö strategian aamupalaksi. Kulttuuri koostuu perusoletuksista, jotka on keksitty, löydetty tai kehitetty hallinnossa. Kulttuuri määrittää (regulaation ohella), miten hallinnossa sopeudutaan ulkoiseen ympäristöön ja miten hallinnossa ylläpidetään sisäistä kiinteyttä. Kulttuuri

on luonteeltaan aineetonta, mutta ei näkymättömyydenä. Kulttuuri on aina samanaikaisesti sekä yksittäisistä kohtaamisista ilmaantuva että niitä ohjaava kokonaisuus. Kulttuuri näkyy muun muassa johtamiskäytäntöinä ja tiedon käyttöä koskevinä toiveina ja odotuksina.

Haastatellut asiantuntijat tunnustivat useita kulttuurisia ja johtamiseen liittyviä tekijöitä, jotka ohjaavat tiedon käyttöä pirullisten ongelmien kohtaamisessa. Useat haastatellut viittasivat hieman epämääräisesti ”hallinnolliseen systeemiin”, joka vaikuttaa kaikkeen, mitä hallinnossa tehdään. Hallinnollinen systeemi nähtiin etupäässä kielteiseksi ilmiöksi. Erään haastatellun mukaan päätöksentekijöillä on poliittinen paine tehdä ratkaisuja, mikä puolestaan luo virkakoneistolle paineen tuottaa ehdotuksia. Tämä taas edellyttää tiedontuotantokoneiston mobilisointia, mikä voi johtaa siihen, että päätöksenteon perusteena oleva tietoperusta on rakennettu nopeasti, ja ehkä myös laadusta tinkien. Kukin toimija tekee ratkaisunsa omasta näkökulmastaan fiksusti, mutta syntyvässä kokonaisuudessa näkyy systeemisen riskin laukeaminen (ks. myös World Economic Forum 2018, Bella 2006).

Toisena haitallisena ulottuvuutena mainittiin siiloutuminen. Siilot koettiin tehokkaiksi kesyjien ongelmien ratkaisemisessa, mutta sotkuisten ja eritoten pirullisten ongelmien kohdalla siilot ovat paitsi tehottomia myös haitallisia. Näin siksi, koska ne estävät monimutkaisten ja monitulkintaisten asioiden tarkastelua erilaisin linssein. Siiloutumiseen liitettiin myös ryhmäajattelun riski (vrt. Janis 1972). Ongelman moniulotteisen piirittämisen sijaan ryhmäajattelun paine ajaa arvostamaan yksimielisyyttä monitulkintaisuuden sijaan. Oheiset haastattelusitaatit kuvaavat siiloutumisen ongelmia ja kokonaiskuvan hahmottamisen vaikeuksia.

”Ja se on se sama asia myöskin siinä, että meillä ei niin kuin ymmärretä niitä tiedon eri ulottuvuuksia. Nehän on myöskin siiloja. Et meillä strategisen tutkimuksen neuvoston kautta tulee yksi siilo.”

Teas-hankkeet, siinä on yksi siilo. Sitten meillä on arviointia varten erilliset organisaatiot olemassa, joista tulee yks siilo. Sit meillä on tilastopuoli, joka on yksi siilo. Sit meillä on kokeilutoiminta, sieltä tulee kokeiluihin perustuvaa evidenssiä. Sit on hiljainen tieto, big data ja muut. Miten näistä muodostuu myöskin jonkin näköistä kokonaiskuvaa ja miten sitä kyetään jotenkin käsittelemään ja ymmärtämään se, että se ei ole sellainen lineaarinen ja kaavamainen soveltamisen tilanne. Kyllä meillä on siinä vielä tosi pitkä matka edessä.”

Hallinnossa ei ole kannustimia eikä riittävästi resursseja paneutua ilmiöiden kompleksisuuteen.

”Kun katoo meidän valtioneuvostotasosta, niin meillä kärkihankkeet on kuitenkin kotoituneet. Ei omasta halusta, vaan meidän systeemistä johtuen kotoituneet niinku sinne kotipesille. Se on se VNK:n kestävä kehitys, vaikka sen pitäisi olla tosi vahvasti meidän kestävä kehitys. Lapsi- ja perhepalveluiden paketti niin [meidän ministeriössä], että ei se meitä kosketa, no tottakai se koskettaa, ihan mielettömässä määrin. Eikä vain sen oman palvelutuotannon osalta, vaan itse asiassa sen strategisen tavoitteen osalta eli ei vain se mitenkään meidän palvelut huomioi tämän tavoitteen, vaan miten meidän palveluilla pystytään tekemään sellaisia asioita, mitkä tavallaan vie kohti sitä haluttua lopputulosta.”

”Varmaan ylipäätään lähtökohtaisesti kysymyksenasettelu monessakin asiassa, ne ei enää putoa niin nätisti yhden hallinnon alan tai tai johonkin lokeroon. Asiat on sidoksissa toinen toisiinsa. Ehkä tällaisen luokkaa pirullisten ilmiöiden, kun kaikki alkaa olla, varmaan pitkälti tekno-

logian vaikutuksesta, mutta varmaan monista muistakin johtuen, niin asiat on ehkä enemmän sen luonteisia.”

Siiloissa eläminen voidaan kokea turvallisemmaksi kuin siilojen rajojen yli ulottuvien pirullisten ongelmien kohtaaminen. Siiloissa tehtävät ratkaisut ovat usein teki-jöidensä näkökulmasta hallittuja, mutta pirullisten ongelmien kohdalla poikkeuksetta tehottomia. Siilomaisten ratkaisujen ”rationaalisuus” ei synny asioiden edistämisestä, vaan moitteen välttämistä (blame avoidance, ks. esim. Hood 2002, Vakkuri 2013). Pirullisissa ongelmissa ei ole olemassa oikeita ja kaikkien hyväksymiä ratkaisuja. Eräs haastateltu puki ongelman kysymykseen ”miksi vaivautua, jos on riski tehdä huonoja ratkaisuja, eikä tekemättä jättämisestä rangaista?” Syntipukiksi leimautumisen vaara on tehokas kulttuurinen este pirullisten ongelmien aitoon kohtaamiseen. Suunnittelu suunnittelun vuoksi ei ole mieltä ylentävää, mutta siitä joutuu harvoin vastuuseen.

Useat haastatellut pitivät ongelmallisena, että hallinnossa ei ole kannustimia, eikä riittävästi resursseja paneutua ilmiöiden kompleksisuuteen. Monet arvioivat, että erityisesti lainvalmistelussa resurssit on viritetty siten, että asioita, jotka eivät ole valmistelun ytimessä, on liki mahdotonta huomioida. Hallinnon ”eloonjäämistarve” ohjaa tekemään sen, mikä on välttämätöntä, ei välttämättä sitä, mitä pitäisi tehdä pidemmällä aikavälillä. Hallinnossa nähtiin myös tietynlaista strategista kärsimättömyyttä, joka ilmenee päivänpolttavien asioiden ja lakisäateisten veloitteiden ohjaamana tiedonhankintana. Kireiden aikataulujen, vähäisten henkilöresurssien ja johtamismallien koettiin korostavan konkreettisten ja operatiivisten asioiden hoitamista. Ohessa haastateltujen näkemyksiä johtamisen merkityksestä.

”Aika vähän tämmöistä ylätason rakenteellista keskustelua siitä, että mitä me tässä

oikeastaan olemmekaan tekemässä, niin on aika vähän. Sitä tarttis kyllä enemmän.”

”Kyl kai periaatteessa jokaisen asiantuntijatyötä tekevän pitäis, kun lähdetään jotain uutta asiaa tekemään, niin pitäis ottaa se aika ja pysähtyä ja miettiä, et mikä tää oikein on nyt tää juttu mitä me ollaan tekemässä.”

”Mut johtohan sen periaatteessa sen mahdollistaa, koska aika on resurssi ja johto on se joka antaa sen ajan tai ei anna siihen taustapohdintaan.”

Haastatellut olivat melko yksimielisiä siitä, että pirullisissa ongelmissa tarvitaan ilmiöläh- töistä tarkastelua. Samalla kuitenkin monet korostivat, että ilmiölähtöisyys ei onnistu, jos ei samalla kyetä ratkaisemaan ilmiölähtöisyy- teen liittyvää tilivelvollisuutta. Hallinnon siilot ovat tehokkaita siksi, että niissä on selkeät vastuut. Koska pirulliset ongelmat ylittävät siilot, ne eivät myöskään synnytä yksiselit- teistä tilivelvollisuutta. Eräs haastateltava kuvasi siilojen ja ilmiöiden välistä suhdetta vertaamalla sitä matriisiorganisaatioon.

”Ilmiöt ovat organisaatiota läpileikkaavia prosesseja, joiden tehtävänä on tuottaa päätöksentekoon näyttöperusteisuutta, kun taas hallinnon siilot edustavat linjaorgani- saatiota, joka tuottaa politiikkaohjautuvaa näyttöä.”

Ilmiölähtöinen asioiden tarkastelu edellyttää monimuotoisuutta, joka saatetaan kuitenkin kokea uhkaksi etenkin silloin, jos sen arvel- laan vaarantavan olemassa olevat valtasuhteet ja omat intressit. Erään haastatellun mukaan pirulliset ongelmat edellyttävät hallinnolta ja viranhaltijoilta lisää itseohjautuvuutta.

”Kyllä mä nappaisin tuohon itseohjautu- vuuteen, vaikka se onkin monelle kirosana- kin. Mutta oikein ymmärrettynä se, tai parhaimmillaan se on sitä, että jokainen ymmärtää sen oman roolinsa siinä tiedon

avaamisessa ja tässä niinku vastuussa yhdistää monipuolista erilaista tietoa ja se on mun mielestä sitä itseohjautumista. Se on aktiivista toimijuutta eikä odota, että joku jostain pyytää tai kysyy sulta tai antaa jonkun toimeksiannon.”

Monen haastatellun mielestä huomion kiin- nittäminen lopputuloksiin on ymmärrettävää, mutta valitettavaa, sillä silloin vaarannetaan oppimisen mahdollisuus ja viedään tilaa toimijoiden itseohjautuvuudelta. Se, mikä lyhyellä tähtäimellä voitetaan, saatetaan menettää pidemmällä aikavälillä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi hallinnon mukautumis- kyvyn riskeeraamista. Oheiset haastattelusi- taatit puhuvat prosessin merkityksen puolesta.

”Ehkä pieni ajattelutavan muutos siinä, että se ei ole se lopputulema, se tuotos, se paperi, suunnitelma tai strategia, ei ole oleellisesti tärkein asia. Vaan se prosessi. Se missä prosessissa se on tuotettu eli suunnittelu. Ei niinkään se plan vaan se planning. Ei se itse suunnitelma, se yksi tuotos mikä siinä tulee, vaan se prosessi missä sitä suunnittelua on tehty. Koska siinä tulee ne toimijat yhteen. Siinä luodaan sitä yhteistä ymmärrystä. Katsotaan sitä lopputuotetta ehkä vähän liikaa ja ei anneta tarpeeksi arvostusta sille, että me prosessoidaan ja opitaan.”

”Mekanistisessa maailmankuvassa siinä sä voit luottaa siihen, että siinä tulee selkeä tulos. Näissä [pirullisissa] ongelmissa ei ole sellaista ratkaisua. Sun pitää luottaa siihen järjestelmään, tai siihen prosessiin, siihen matkaan. Ja sen takia se on niin tärkeätä, että se pitää sisällään sitä vuoropuhelua ja että siinä on kaikki mukana, eikä niin, että siinä on vain siilot keskenänsä. Se kiteytyy mulla jotenkin siihen luottamukseen.”

Monet haastateltavat tunnistivat lisäksi tilanteita, joissa tiedolla johtamisen tavoit- teena ei ole päätöksenteon laadun paranta- minen, vaan jonkin muun tavoitteen ajami- nen. Virkakoneiston koettiin syyllystyvän

eräänlaiseen performatiiviseen tiedolla johtamiseen teettämällä politiikkatoimista pintapuolisia arviointeja, joiden tavoitteena ei ole päätöksenteon tietoperustan parantaminen, vaan viranhaltijan selustan turvaaminen. Aivan harvinaista ei haastateltavien mielestä ole sekään, että joskus valmisteluun nousee politiikan puolelta asia, joka todetaan nopeasti virkakoneistossa toteuttamiskelvottomaksi, jolloin valmistelua ja siihen liittyvää tiedonkeruuta tehdään ”puolivaloin”.

Tarve erilaisten tietotyyppien ristiinpölytykselle

Pirullisia ongelmia ei voi kohdata yksinomaan tietoa lisäämällä, sillä kysymys on yhteisen ymmärryksen rakentamisesta. Vaikka piru usein piileekin yksityiskohdissa, pirullista ongelmaa ei voi redusoida kysymys-vastaus -tyyppiseen tiedonhankintaan. Pirullisten ongelmien yhteydessä olennaista on riittävän monimuotoisen tiedontuotannon mobilisointi. Näyttöperusteisen päätöksentekoidaalin mukainen ”mikä toimii” -ajattelusta on apua, mutta se ei yksinään riitä, sillä pirulliset ongelmat ovat enemmän tai vähemmän uniikkeja. Niiden hedelmällinen kohtaaminen edellyttää moniulotteiseen tietokäsitykseen perustuvaa toimintaa.

Pirullisten ongelmien hyödyllinen kesyttäminen edellyttää erilaisten tietotyyppien (tutkimustieto, tilastotieto, ennakoitietoi, kokemustieto) kriittistä ristiinpölyttämistä. Tämä ei kuitenkaan ole helppoa, sillä hallinnossa on pitkät perinteet tietäntyyppisen tiedon keräämiseen, analysointiin ja hyödyntämiseen. Ratkaisukeskeisyys ajaa ongelmien kehystämiseen tavalla, joka ei tee oikeutta prosessia ohjaavan ja vallitsevan näkemyksen vastaiselle tiedolle. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että ongelmien hahmottamiseen ei käytetä riittävästi aikaa, mikä puolestaan myötävaikuttaa siihen, millaista tiedontuotantoa päätöksenteossa koetaan tarvittavan.

”Kun lähdetään tekemään jotain projektia tai jotain, niin pitäis aina ensi alkuun vähän miettiä mikä itse asiassa on se

ongelma, jota me ollaan tällä projektilla pyrkimässä ratkaisemaan. Muotoillaan tavallaan se ongelma uusiksi. Aika harvoin sitä tapahtuu. Se on enemmän sellaista, että tilataan joku juttu, projekti määriteltiin ongelmaan. Tilataan sellaista täsmäprojektia, täsmätuloksia.”

Monien haastateltujen mielestä suomalainen hallinto on kokenut kuluneen parin vuosikymmenen aikana kansainvälistymisaallon, joka on monimutkaistanut myös hallinnon tietoympäristöä. Erityisesti Euroopan unioni koetaan tekijänä, joka on haastanut suomalaisen hallinnon ja vaikuttanut tiedon hankkimiseen, tulkintaan ja ymmärryksen luomiseen. Tiedon määrä on kasvanut nopeammin kuin tiedon analysointikapasiteetti.

Haastatellut asiantuntijat tunnustivat pirullisten ongelmien aika- ja tilannesidonaisuuden. Poliittikkatoimien vaikuttavuudesta kertovaa tietoa arvostetaan, mutta samalla tunnustettiin tarve juuri päätöksenteon ja valmistelun kohteena olevien asioiden ominaispiirteiden huomioimiselle. Tästä kertoo myös oheinen haastattelusitaatti.

”Toinen on se ammattimaisuuden lisääntyminen tiedon hyödynnettäväksi tuomisessa. Et tavallaan mä tykkään brittien What Works -keskuksista, vaikka nehan kyllä keskittyy aika puhtaasti taas randomized control test -tietoon. Mut se ajatus siitä, et ne tosi ammattimaisesti miettii sitä kokonaisuutta kuitenkin. Ja ne ottaa sen soveltamiskontekstin huomioon, kun ne tuo päätöksentekijöille sitä omaa tietoaan sovellettaviksi. Ne tuo siinä samalla, että jos päädytte tähän, niin kannattaa ottaa huomioon tämmöisiä kontekstisidonnaisia asioita. Se on kehittyneempi versio.”

Moniulotteisen tiedon tarve on ilmeinen, mutta hallinnon käytännöt ovat vaihtelevia. Erään haastatellun mukaan on paradoksaalista, että samaan aikaan, kun kompleksisuudesta on ruvettu puhumaan hallinnossa

laajemmin, niin näkökulma on teknistynyt ja kaventunut. Poliittis-hallinnollisten päätösten valmistelua vaivaa hänen arvionsa mukaan ns. ”one-size-fits-all”-ajattelu. Seurauksena ei ole hyvää hallintoa, sillä yhden mallin ratkaisut ovat sovittamattomassa ristiriidassa pirullisen ongelman ominaispiirteiden kanssa. Oheisissa haastattelusitaateissa kuvatulle yhdessä pohdiskelulle olisi tarvetta, mutta ei välttämättä riittävästi tilaa.

”Ideaalimaailmassa olisi asiantuntijoilla aika ajoin aina sellaisia muutaman viikon tyhjiä pätkiä, jolloin vois niinku rauhassa kirjoitella asiasta kuin asiasta, imemään sen asian ja tekemään siitä sen synteessin paperille. Sellaiseen ei vain tosiaan ole aikaa.”

Pirulliset ongelmat ylittävät jo määritelmällisesti yhden toimijan kognitiivisen kapasiteetin.

”Yhdessä ajattelulle on pakko luoda aikaa, ettei mennä sitten toisenlaisiin siiloihin tai vakuunipakkauksiin, et mä en ehkä puhuis pelkästään tietoperustasta vaan siitä, että miten me yhdessä pystymme opiskelemaan erilaisia tulkintoja maailmasta.”

”Mitään muuta ratkaisua ei ole kuin se, että keitä asia koskee, ja heitä on yleensä aika paljon, jotenkin keskustele, tuottaa yhteistä oppimista. Mun mielestä ymmärryskin on vanha ajatus, että tuotettais joku ymmärrys yhdessä, mut se että kuunneltais ja opittais. Se on mun mielestä radikaalisti uutta.”

Mitä pirullisimmista ongelmista on kysymys, sitä luultavampaa on, että niiden kohtaamiseen ei riitä yksittäisessä tutkimushankkeessa tai selvitystyössä tuotettu näkemys. Todennäköisempää on, että pirullisen ongelman yhden ulottuvuuden ratkaiseminen synnyttää uusia tietotarpeita. Paraskaan tieto ei ratkaise tulkintaan liittyvä vinoumia.

Monien haastateltujen mielestä päätöksenteko- ja tiedontuotantokoneistojen välille tarvitaan jatkuvaa vuoropuhelua, jossa tietoon ei suhtauduta tuotteena, vaan alati elävänä ja tarkentuvana prosessina. Lisäksi useiden haastateltujen mukaan tiedon tuottajien ja käyttäjien väliin tarvitaan tiedon välittäjiä, jotka osallistuvat ongelmien muotoiluun ja stimuloivat vuorovaikutusprosesseja. Näistä toiveista kertovat myös oheiset haastattelusitaatit.

”Meillä on kovasti dataa käytössä ja vaikka me tilataan kuinka relevanttia tutkimusta ja saadaankin relevanttia, oikea aikaista ja laadukasta tutkimusta, niin meillä pitäisi olla enemmän resursseja analysoida siis ihan työajan käytössä kuin myös henkilö-määrässä ja analysointikyvyssä. Niin kuin sanottu, niin nämä asiat ovat hyvin kompleksisia. Ei riitä enää, että sä selailet tutkimusraportteja ja vedät sieltä kolme ranskista, että nämä pitää toimeenpanna. Vaan niistä raporteista seuraa sitten vielä lisää ongelmia tai lisähaasteita ja -ilmiöitä, joihin pitäis tarttua. Et sanoisin, et suurin ongelma on siinä, että ei siinä, että se on siiloissa tuotettua välttämättä, se on meille tarpeellista tietoa, jos me ollaan tilattu jotakin yhdessä muiden ministeriöiden kanssa tai yksin, mutta se, että sitä pystyy sitten sitä tietoa jatkojalostamaan. Se on ajankäyttöinen todella suuri ongelma. Näin virkamiestasolla siis.”

”Toki sitten niitä hyviä hetkiä, jotka perustuu tällaiseen ameebamaiseen verkostoon. Äärettömän hyvään toimintaan, jossa verkostojen johtajat on tunnistettavissa, ja jossa tiedetään et joku henkilö on tämän asian päällä ja silloin tulee täysin vierailta ihmisiltä, vierailta tahoilta, vieraista organisaatioista semmosta palautetta, et olet pyörinyt tämän asian ympärillä.. [...] Mulla ei tarvii olla sitä tietoa, mutta mulla on se tieto, kuka tietää. Ja se on mun mielestä tässäkin asiassa hyvin tärkeä. Et ei kaikkien tarvii kaikkea tietää, eikä sitä kompleksisuutta tarvitse kaikkien hallita.”

Muutama haastateltu piti asioiden yllirationalisointia ongelmana, sillä se ei kannusta tärkeiden miksi-kysymysten esittämiseen. Pirullisten ongelmien kohtaaminen on tuomittu epäonnistumaan, jos niiden kanssa tekemisissä olevat eivät uskalla tunnustaa asioihin liittyvää pirullisuutta. Monet haastatellut varoittivat luottamasta kriitikkömästi näyttöperusteisuuteen, sillä vähänkin monimutkaisemmissa asioissa voidaan kerätä näyttöä tarkoitushakuisesti. Luontevampaa olisi haastateltujen mielestä puhua näytön ohjaamasta päätöksenteosta, sillä päätöksen teossa on lähes poikkeuksetta kysymys myös asioiden arvottamisesta.

”Jo silloin tuli siinä sektoritutkimuksen uudistamisessa tämä linjaus, että yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon ja linjausten tulee perustua tutkittuun tietoon. Ja joka ministeriössä tulisi olla tutkimusyksikkö, joka edistää tätä työtä. Mutta kyllähän se on aika paljon kuitenkin johdosta kuitenkin kiinni, että miten paljon sille annetaan lopulta painoarvoa. Et meidän koetetaan palvella koko ministeriötä ja kaikkia prosesseja ja päätöksentekoa, mutta käytetäänkö sitä tietoa sitten. Virkamiesvastuulla tulisi käyttää ja periaatteessa käytetäänkin. Mut siinä tulee sit näitä muita prosesseja, niinku politiikka mukaan, miksi päädytäänkin toisenlaiseen prosessiin tai päätökseen.”

Pirullisuuden tunnustamisen ohella mainittiin myös uskallus tunnustaa oma tietämättömyys. Tähän liittyen eräs haastateltu totesi vähintäänkin puolitosissaan, että ”välillä olisi virkistävä kuulla päätöksentekijöistä ’musta nyt vain tuntuu’-tyyppisiä perusteluja”. Kysymys ei ole päätöksentekijän epäonnistumisesta, vaan sen myöntämisestä, että pirulliset ongelmat ylittävät jo määritelmällisesti yhden toimijan kognitiivisen kapasiteetin. Erityisen hyödyllistä oman tietämättömyyden tunnustaminen on tulevaisuuteen kohdistuvissa kysymyksissä.

”Olen tehnyt paljon erilaisten tulevaisuuspaajojen kanssa töitä ja se ehkä mikä mulla on kysymyksenä on se, että tavallaan tulevaisuuspaajojen opit lähtee siitä, että määritellään ensin toivottu tulevaisuus. Ja sit tehdään backcasting, niin miten se keskustele sitten tämän alkuarvoherkkyyden kanssa, et miten nää tavallaan tuodaan yhteen sit siinä hallintamallista. Et tottakai mikä tahansa tulevaisuustyö, niin kaikissa on se disclaimer, että tämä nyt ei kerro mitä huomenna tapahtuu, vaan tämä ehkä auttaa adaptoitumaan niihin vaihtoehtoihin skenaarioihin. Ok. Mut kyllä siinä tietty jännite on. Ja mitä se sitten tarkoittaa toiminnan osalta.”

Pirullisissa ongelmissa ei aina löydetä oikeita kysymyksiä. Tiedontuotannon ohjaaminen on vaikeaa, kun ei tiedetä, mitä pitäisi tietää, eikä aina edes sitä, mitä ei tiedetä. Toimittava kuitenkin on, sillä ongelmien pirullisuutta ei pidä käyttää synnä toimimattomuudelle.

Politiikan valmistelu, päätöksenteko ja ohjaus eivät huomioi riittävästi kompleksisuutta

Poliittisten päätösten valmistelussa ei tällä hetkellä riittävästi oteta huomioon poliitikailmiöiden kompleksisuutta sen eri muodoissa. Tämä siitäkin huolimatta, että poliittis-hallinnollisen päätöksenteon tietoperustaan, hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön ja lakien vaikutusten arvioinnin systematiikkaan on viime vuosina kiinnitetty paljon huomiota.

Päätöksenteon tietoperustan osalta keskeinen pullonkaula syntyy tutkimuksen ja päätöksenteon rajapintaan. Monissa läpikäymisissä tiedon käyttöä käsittelevissä selvityksissä ja raporteissa todetaan melko yksimielisesti, että tutkijoiden tarjoama tieto ei vastaan päätöksentekijöiden odotuksia. Päätöksentekijät arvostavat selkeitä päätösvaihtoehtoja, ennakoititietoa ja arvioita päätösten vaikutuksista, kun taas tutkijat ovat huolissaan siitä, että tieteellisen tutkimuksen valjastaminen päätöksenteon resurssiksi sotii

utkimuksen luonnetta vastaan (Tuomisto ym. 2017). Yhtäköyttä -hankkeessa haastateltu puki ongelman seuraavasti: ”käyttäjä haluaa pikaruokaa, mutta tuottaja tuottaisi haudutettua pataa” (Tuomisto ym. 2017).

Tätä selvitystä varten haastateltujen hallinnon asiantuntijoiden mukaan kyse ei ole tahdon puutteesta vaan kompleksisen järjestelmän eri osa-alueiden sirpaloitumisesta.

Tutkimustiedon aikaikkuna päätöksentekoprosessissa on auki vain vähän aikaa.

”Resurssit on viritetty siten että asioita, jotka eivät ole aivan kulloisenkin valmistelun ytimessä, on liki mahdotonta huomioida. Eräänlainen eloonjäämistarve ohjaa tekemään vain sen, mikä on välttämätöntä.”

Erään pitkän linjan hallinnon kehittäjän mukaan hallituksen strateginen työskentely on selvästi vahvistunut hallituksen strategiaistuntojen (joka toinen viikko pidettävä istunto, jossa käydään keskustelua hallitusohjelman toimeenpanon etenemisestä ja tilannekuvasta) ja kärkihankkeiden myötä. Samoin kansliapäällikkökokouksissa kyetään varsin hyvin sovittamaan eri hallinnonalojen näkemyksiä yhteen hallitusohjelman keskeisistä painotuksista. Vertikaalisen (ylhäältä alas suuntautuvan) koordinaation haastavin taso on ministeriöiden osastopäällikkötaso. Yhden haastatellun asiantuntijan mukaan hallintoon syntyy ”ilmataskuja”, jonne asiat hautautuvat eikä koordinaatio toimi. Kyseessä on mittakaavaltaan merkittävä ongelma, sillä valtionhallinnossa on pitkälti yli 50 tällaista potentiaalista ilmataskua. Samoin virastotasolla horisontaalinen koordinaatio ei toimi juuri sotkuisten ja kompleksisten ilmiöiden kohdalla.

Yhtenäinen valtio -hankkeen alla tehdyssä asiantuntijaselvityksessä (Virtanen ym. 2016) havaittiin, että Suomesta puuttuu Ruotsin ja

Alankomaiden kaltainen laajojen ilmiöpohjaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun tarvittavat foorumit ja menettelytavat. Suomalainen hallinto on edellä mainittuihin maihin verrattuna poikkeuksellisen siiloutunut ja sektorilähtöinen.

Valtioneuvoston kanslian asettamassa Pakuri-hankkeessa pyritään löytämään ratkaisuja tähän ongelmaan. Hankkeen tavoitteena on: 1) turvata strategisen hallitusohjelman uudistuksen jatkuvuus, 2) tukea pääministerin edellytyksiä johtaa hallitusta kollegiona, 3) varmistaa hallituksen painopisteiden tueksi parhaat mahdolliset työkalut ja menettelyt sekä riittävät resurssit sekä 4) vahvistaa yhtenäistä valtioneuvostoa ja poikkihallinnollista johtamisotetta.

Myös lainvalmistelussa edellä kuvattu sektorilähtöisyys ja kapea-alaisuus näkyvät korostetusti. Säädösten vaikutusten arviointiohjeissa (Oikeusministeriö 2007) korostetaan vaikutusarviointin merkitystä kiinteänä osana säädösvalmistelua ja sen eri vaiheita. Ohjeissa lisäksi kuvataan vaikutusalueittain, mitä erilaisilla vaikutuksilla käytännössä tarkoitetaan, miten erilaisia vaikutuksia voidaan arvioida sekä millaisia menetelmiä ja tietolähteitä vaikutusten arvioimiseksi on hyödynnettävissä.

Ohjeissa ei juurikaan oteta kantaa miten kompleksisuuden asteen mukaan erilaisten lakien vaikutuksia tulisi arvioida, millaista tietoa tulisi kerätä tai millaisia menetelmiä soveltaa erityyppisten lakien kohdalla. Nykyisellään vaikutusarviointi kattaa säädösehdotuksen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Säädösvaikutusten arviointimenettelyjen tehostamiseksi perustettiin vuonna 2015 valtioneuvoston kansliaan riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista.

Valtaosa haastateltavista arvioi, että suomalaisessa päätöksenteossa arvostetaan tutkimustietoa. Tähän on myös panostettu. Hyviä esimerkkiä ovat muun muassa pitkän

aikavälin ongelmiin suunnattu strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamat tutkimushankkeet ja valtioneuvosten tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN-TEAS) puitteissa toteutettava hallituksen päätöksentekoa tukevan tiedon tuottaminen. Silti monet haastatelluista olivat sitä mieltä, että tutkimustiedon integroinnissa päätöksenteon valmisteluun on yhä monia ongelmia. Erään haastatellun mukaan ”näytöllä on aikaikkunansa, joka on auki vain vähän aikaa.”

Yhtenä hankalimmista haasteista näyttäisi olevan moniulotteisen ja erilaisten toimijoiden tuottaman tiedon arvottaminen ja hyödyntäminen osana päätöksenteon valmistelua. Tietoa on, mutta sen kytkemisessä hallintoon näyttää olevan kosolti parannettavaa.

”Meillähän on ollut aika suljettu putki. Siis tällainen analoginen suljettu putki, jossa on ollut taas lineaariset roolit. On ollut suurin piirtein luottotutkijat jollakin toimialalla ja sitten on ollut ne portinvartijavirkamiehet, jotka on välittänyt sen tiedon päätöksentekijöille. Ja tänä päivänä se on tosi rikas kirjo erilaista tietoa ja niitä välittäjätoimijoita on merkittävästi enemmän. Se on hyvinkin rikas se kenttä tällä hetkellä. Ja selvästi näkee myöskin sen, että se iso kysymys on se, että miten sellaiseen kenttään sitä luottamusta rakennetaan eri rooleissa toimivien ihmisten välillä. Et aina me epäillään toisen motiiveja. Tutkijamaailmassa sitä, että poliittiset päätöksentekijät on moraalisesti arveluttavia. Et sinne ei pidä koskea pitkäikäään tikulla siihen maailmaan. Ja sitten ajatellaan poliittisella puolella, että se on se akateeminen maailma, et siellä on jokin ketunhantä kainalossa, et sielläkin toimittais jotenkin poliittisilla motiiveilla tai sitten ajatellaan, että ollaan niin kaukana todellisuudesta, että siitä ei ole mitään hyötyä. Et keskinäinen luottamus ja niiden eri roolien ymmärrys ja sen eri logiikan ymmärrys joka on tieteelliseen prosessiin liittyvä toimintatapa ja sitten tavallaan demokraattiseen arvovallintaan perustava toimintatapa. Kun ne on

ihan erilaiset. Niin tässä on iso haaste olemassa sen luottamuksen rakentamisessa ja sen takia ehkä kokee, että myöskin sellainen kaipuu puolueettomien tuomareitten, trustet referee tai brokereitten osalta on selvästi kasvanut.”

”Tutkimusraportit jäävät helposti pölyttymään, koska meiltä puuttuu aktiivinen vuorovaikutus valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden sekä tutkijoiden välillä.”

EU-vaikutusten arvioinnin kohdalla tilanne on, jos mahdollista, vieläkin huolestuttavampi. EU-säädösten vaikutusten arvioinnin suhteen ei ole olemassa selkeää menettelytapaa, vaan kunkin EU-säädöksen kansallisten vaikutusten arviointi on pitkälti asioita ministeriössä valmistelevan vastuuvirkamiehen vastuulla (Uusikylä ym. 2015). EU-ministerivaliokunnassa ja EU-asioiden komiteassa sekä ennen kaikkea sen alaisissa jaostoissa tulisi pyrkiä hahmottamaan EU-agendalle nousevien säädöshankkeiden kompleksisuus sekä EU-tason sääntelyn vaikutukset Suomelle.

Haastateltujen mukaan yhtenä keskeisenä ongelmana politiikkailmiöiden analyysissä ja vaadittavan tilannekuvan luomisessa on valmistelun lyhytjänteisyys ja kiire. Hyssälän ja Backmanin (2018) raportin mukaan hallitusohjelmat ovat sisältäneet suuren joukon toimenpiteitä, eivätkä selkeitä ja priorisoituja strategisia painopisteitä ja tavoitteita. Kuvaavaa on, että raportin mukaan Kataisen hallitusohjelmassa (22.6.2011–24.6.2014) oli yhteensä 964 toimenpidettä ja Stubbin hallitusohjelmassa (24.6.2014–29.5.2015) 1031 toimenpidettä. Aikahorisointti on rajoittunut yleensä enintään hallituskautteen. Vaikka Sipilän hallitus on pyrkinyt tiivistämään tavoitteensa keskeisiin kärkihankkeisiin, on niiden alla edelleen useita satoja operatiivisia toimenpiteitä. Kyse ei kuitenkaan ole vain tietoperustan sirpaleisuudesta, vaan myös arvoperustan hajanaisuudesta. Erään asiantuntijan mukaan tämä synnyttää monimutkaisuuden

kanssa yhteisvaikutuksen, jossa helposti ajaututaan ns. unknown-unknown tilanteeseen tai arvojen ohitulkintaan.

”Arvot ovat hajautuneita ja ne ovat kompleksisia. Voi olla, että arvojen hajaantumisen seurauksena arvot lyövät toisiaan vastaan. Näin arvo voi olla irrelevantti jonkun toisen arvon lähtökohdan kanssa. Sen ei tarvitse aina olla ristiriidassa sen kanssa vaan pelkästään ambivalentti”.



5. Suositukset tiedon käyttöä ohjaavan politiikan kehittämiseksi

Tiedon käytöstä päätöksenteossa on viime vuosina ilmestynyt useita selvityksiä, joista suureen osaan on liittynyt myös käytännöllisiä toimenpidesuosituksia. Emme ryhdy niitä tässä yhteydessä toistamaan, vaan nostamme esiin kompleksisuusnäkökulmasta mielestämme kaikkein keskeisimmät. Osa niistä on luonteeltaan strategisia, kun taas osa liittyy käytännön päätösvalmisteluun ja tiedolla johtamisen menettelytapoihin.

Ongelmien luonteen ymmärtämiseen kannattaa panostaa

Suomalaisen julkisen päätöksenteon kehittämistä tarkastelevissa selvityksissä ja raporteissa on tunnistettavissa selkeä pyrkimys näytön ja arviointitiedon parempaan hyödyntämiseen päätöksenteossa ja sen valmistelussa (esim. Raivio 2014). Yleisenä tavoitteena on ollut yhteiskunnan kehityksen tukeminen varmistamalla, että aiemmasta politiikasta saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat poliittista päätöksentekoa pitkäjänteisesti.

On vaikea löytää työryhmäraporttia tai -selvitystä, jossa ei olisi jollakin tavalla kannustettu tiedon hyödyntämiseen. Esimerkiksi Juho Saaren (2018) eriarvoisuustyöryhmän raportissa ehdotetaan tiedon merkityksen edistämistä (Valtioneuvoston kanslia 2018). Työryhmän tahtotilana oli halu poistaa ”lainsäädännöllisiä ja taloudellisia esteitä tietovarantojen keräämiselle ja hyödyntämiselle”. Pääministeri Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa on otettu yhdeksi tavoitteeksi hallinnonalojen rajat ylittävän, tietoon perustuvan johtamisen ja toimeenpanon vahvistaminen. Selvityksistä ja raporteista voidaan tunnistaa yhtäältä

vahva luottamus näyttöperusteisuuden voimaan ja toisaalta näyttöperusteisuutta kohtaan esitetty kritiikki.

Näyttöperusteisella päätöksenteolla on rajansa, sillä usein päätöksentekoon liittyy arvopohjaisia kysymyksiä, jotka eivät ratkea yksinomaan tietoa lisäämällä. Näyttöperusteisuuden tilalle on ehdotettu näyttöohjautuvaa päätöksentekoa, jolla viitataan toimintaan, jossa annetaan vahva rooli tiedolle, mutta samalla hyväksytään se, että yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on aina kysymys myös asioiden arvottamisesta. Näyttöohjautuva päätöksenteko on linjassa niiden huomioiden kanssa, joissa on kannettu huolta julkishallintoon kohdistuvan luottamuksen laskemisesta (Annala ym. 2018). Kysymys ei välttämättä ole päätöksenteossa hyödynnettävän tiedon määrästä ja laadusta, vaan vakavammasta huolesta, joka kohdistuu demokraattisten prosessien avoimuuteen. Legitiimi yhteiskunnallinen päätöksenteko edellyttää paitsi paikkansapitävää tietoa toimintaympäristöstä ja politiikkatoimien vaikuttavuudesta myös päätöksenteon avoimuutta ja relevanttien intressiryhmien osallistamista. Tärkeää on sekä lopputulos että prosessi.

Tiedolla johtamisella ei ole itseisarvoa, vaan se on väline poliittis-hallinnollisen

valmistelun ja päätöksenteon laadun parantamiseksi. Toteutettuun selvitykseen perustuen esitämme kehittämissuosituksia, joiden arvioimme edistävän tiedon käyttöä ohjavan politiikan kehittämistä. Kaiken lähtökohtana on pysähtyminen päätöksenteon kohteena olevien ongelmien äärelle.

*Mitä paremmin pirullisen
ilmiön ulottuvuuksia ymmärretään,
sitä todennäköisemmin löydetään
myös sen haltuunotossa
tarpeellinen tieto.*

Naulaa kannattaa hakata vasaralla ja ruuvia vääntää meisselillä. Itsestäänselvyys jokaiselle kirvesmiehelle. Vaikka poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa ollaankin tekemissä nauvoja ja ruuveja abstraktimpien

kysymysten kanssa, yhtä itsestään selvää pitäisi olla myös se, että päätöksenteossa onnistutaan sitä paremmin, mitä sopivampia työkaluja käytetään. Ongelmien luokittelu kompleksisuuskuution tavoin kesyihin, sotkuisiin ja pirullisiin tarjoaa päätöksentekijöille ja niitä valmisteleville viranhaltijoille käsitteellisen työkalun, joka ohjaa päätöksenteon kohteena olevan ilmiön tunnistamiseen.

Kompleksisuuskuutio täydentää hyvän hallinnon periaatteita, sillä se pakottaa kiinnittämään huomiota erilaisten ongelmien ratkaisemisessa, selkiyttämässä ja kohtaamisessa tarvittavaan tietoperustaan. Ajattelu ohjaa toimintaa: mitä paremmin pirullisen ilmiön eri ulottuvuuksia ymmärretään, sitä todennäköisemmin löydetään myös sen haltuunotossa tarpeellinen tieto. Kompleksisuuskuution (tai vastaavan kehikon) hyödyntäminen tuo hallintoon kontekstiherkkyyttä. Samalla se auttaa välttämään ongelman luonteen kannalta väärin ratkaisuihin ryntäämistä ja yksinkertaisten asioiden tarpeetonta monimutkaistamista.

Hyvä käytäntö 2: Kompleksisten systeemien arvioinnin resurssikeskus CECAN.

The Centre for the Evaluation of Complexity Across the Nexus (CECAN) on Surreyn yliopiston yhteydessä toimiva, kompleksisten systeemien arviointiin erikoistunut tutkimuslaitos ja ajatushautomo. CECAN kokoaa ja kehittää kompleksisten järjestelmien arviointiin soveltuvia menetelmiä ja malleja sekä järjestää aihepiiriin liittyviä koulutuksia ja keskustelutilaisuuksia. CECAN jakaa verkossa avoimesti materiaalia ja menetelmiä.

CECANin toiminnan pääpainopistealueena on ruoka-, energia-, vesi- ja ympäristöpainotus, mutta sen ympärille syntyneet arviointi- ja tutkimushankkeet sekä verkostot kattavat myös muita politiikka-alueita. Tällaiselle riippumattomalle kompleksisuusajattelua edistävälle tutkimuslaitokselle olisi kysyntää myös Suomessa.

Lisää tietoa CECANin toiminnasta: <https://www.cecan.ac.uk>

Esimerkkejä pirullisten ongelmien ja kompleksisuuden tunnistamisesta ja tunnustamisesta

Miten tiedon käyttöön liittyvät poliittiset ja hallinnolliset linjaukset ja ohjeistukset suhteutuvat uusimpaan ymmärrykseen kompleksisuusajattelusta? Kävimme läpi joukon hallituksen selontekoja ja periaatepäätöksiä, ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia ja ohjeistuksia sekä kansainvälisiä arviointeja. Pirullisten ongelmien ja kompleksisuuden tunnistamista ja tunnustamista oli havaittavissa, joskin valtaosassa läpikäymämme asiakirjoja huomio oli enemmänkin päätöksenteon teknisrationaalisessa ulottuvuudessa. Olemme nostaneet oheen kolme kotimaista ja yhden kansainvälisen asiakirjan, jotka tulkitamme mukaan ovat selvästi kiinni kompleksisuuden ytimessä.

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus: Kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset (2018)

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset julkaistiin kesäkuussa 2018. Tulevaisuuskatsausten pyrkimyksenä on tuottaa tilanne- ja kehitysarviota yhteiskunnan tilasta ja poliittista päätöksentekoa edeltävistä kysymyksistä.

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsauksessa tuodaan eksplisiittisesti esille kohdattujen ongelmien kasvava kompleksisuus (joskin katsauksen tekijät käyttävät käsitteenä monimutkaisuutta). Katsauksessa kirjoitetaan esimerkiksi yhä monimutkaisemmista ilmiöistä, joiden käsittelyn nähdään edellyttävän systeemistä ymmärrystä. Monimutkaistuvien ongelmien ei nähdä ratkeavan pienillä ja nopeilla päätöksillä, vaan edellytetään pitkän aikajänteen päätöksentekoa.

Katsauksessa tuodaan esille myös moniulotteinen tietokäsitys. Pitkän aikajänteen näkökulman saavuttamisen nähdään edellyttävän niin ennakointi-, tutkimus-, selvitys-, kokeilu- kuin myös arviointitietoa. Katsauksessa korostetaan lisäksi avoimuutta ja laaja-alaista osallistamista. Tähän liittyy katsauksessa esille tuotu ekosysteemiajattelu,

jossa toimijat (hallitus, kansalaiset, puolueet, järjestöt, tutkijat ja yritysmaailma) osallistuvat päätöksentekoon niin ongelmien määrittämisessä, kuin myös ratkaisujen valmistelussa ja toteutuksessa. Arvoa luodaan tällöin yhdessä, julkisen sektorin ollessa vain yksi toimija muiden joukossa.

Katsauksessa tuodaan poikkeuksellisesti esille myös deliberatiivinen demokratia: ”Ekosysteemisyyden vahvistaa keskustelevaa demokratiaa, jossa päätösten oikeutus syntyy keskustellen kansalaisten ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa.” Katsauksen sisällöstä on luettavissa lisäksi tietynlainen muutosprosessi, jossa valtioneuvostosta muokkautuu hierarkkisen kontrolloijan sijaan itseorganisoitumisen mahdollistaja: ”Valtioneuvoston tehtävänä on tukea ekosysteemejä, joissa eri toimijat voivat ratkaista yhteiskunnan haasteita myös kokeillen ja kehittää palveluita parhaita toimintatapoja jakaen”.

Siinä missä hallintokoneisto toimii mekaanisena koneena, nähdään katsauksessa ekosysteemin kuvastavan kompleksisuuden hengessä pikemminkin orgaanista kokonaisuutta.

Sisäisen turvallisuuden strategia (2017) ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2017)

Sisäisen turvallisuuden strategia ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategia ovat valtioneuvoston periaatepäätöksiä. Molemmista on nähtävissä kompleksisuuden hyväksymistä niin toimintaympäristön kuvauksessa kuin myös esille tuoduissa toimintamalleissa. Esimerkiksi Sisäisen turvallisuuden strategiassa toimintaympäristön muutosta kuvataan seuraavasti:

”Suomen sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö on aiempaa monimutkaisempi, ja siihen vaikuttavat myös maamme ulkopuoliset tekijät. Turvallisuusympäristön muutokset voivat olla erittäin nopeita. Täsmällisten ennusteiden laatiminen edes verraten lyhyellä aikavälillä ei ole mahdollista.”

Täsmällisten ennusteiden sijaan turvallisuustoiminnassa ja varautumisessa pyritään ennakkointiin ja kompleksisuusajattelussakin vahvasti esille tulevan resilienssin kehittämiseen.

Näissä strategioissa ennakkoinnin nähdään edellyttävän laaja-alaista tiedon hyödyntämistä, kuten esimerkiksi heikkojen signaalien havainnoimista ja tutkimustiedon sekä tieto- ja paikkatietoanalyysien käyttöä. Kokonaisturvallisuuden yleisen periaatteen mukaisesti varautumiseen ja turvallisuustyöhön liittyvän tiedon tulisi olla myös avointa, toki huomioiden se, että turvallisuusyistä johtuen kaikkea tietoa ei ole mahdollista jakaa laajasti.

Strategiat kuvastavat lisäksi hyvin eksplisiitisti ilmiöiden sekä toimijoiden yhteis-kie-toutuneisuutta. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, miten Sisäisen turvallisuuden strategiassa hyvän sisäisen turvallisuuden nähdään syntyvän monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa puolestaan korostetaan sitä, kuinka varautuminen toteutetaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä: ”Kokonaisturvallisuus on aiemmista määritelmistään kehittynyt ensisijaisesti yhteistoimintamalliksi, jossa toimijat jakavat ja analysoivat turvallisuutta koskevaa tietoa sekä suunnittelevat, harjoittelevat ja toimivat yhdessä”.

Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union (2018)

Kansainvälisenä referenssinä hyvän esimerkin muodostaa Euroopan komission esille tuoma missiopohjainen tiedepolitiikka. Tätä on kuvannut professori Mariana Mazzucato (2018) komissiolle laatimassa raportissaan. Mazzucato kuvaa kompleksisuutta osuvasti vertaamalla tämän päivän yhteiskunnallisia haasteita kuulentoon. Näin hän tulee suhteuttaneeksi toisiinsa monimutkaiset ja kompleksiset ongelmat: ”Societal challenges are complex. More complex than going to the moon, which was mainly a technical feat”.

Mazzucato painottaa tieteeseen liittyvän kompleksisuuden ja vahvan erikoistumisen

tekevän avoimuudesta ja yhteistyöstä ratkaisevan menestystekijän. Missiot toimivatkin tällöin välineenä kerätä kokoon Euroopassa hajallaan ja käyttämättömänä olevaa asiantuntemusta. Raportissa korostetaan myös kansalaisosallistumisen merkitystä. Kansalaisosallistumisen rooli näyttyy tärkeänä paitsi missioiden valinnassa, myös missioiden implementoinnissa: ”A mission will not inspire people unless they are part of it”.

Kompleksisuuden ymmärtämistä raportissa kuvastaa erityisesti missioiden toteutuksen joustavuus. Vaikka missioille onkin tarkoitus luoda selkeät suuntaviivat ja tavoitteet, joiden kautta missioiden onnistumista voidaan arvioida, hyväksytään missioiden toteutuksessa myös se, että tavoitteet ja jopa mission määritelmä itsessään voivat muuttua ajan myötä. Mahdolliset suunnanmuutokset eivät ole tällöin mekanistisen maailmankuvan mukaisia epäonnistumisia, vaan luontaista toimintaa kompleksisessa toimintaympäristössä.

Raportissa kuvataan lisäksi innovatiivisten ”spillover”-vaikutusten syntymistä. Kompleksisuuden hengessä kaikki missioiden tulokset eivät ole tiedettävissä etukäteen, vaan monet missioiden tärkeimmistä tuloksista voivat todellisuudessa olla jopa täysin odottamattomia.

Tiedon käytön suositukset pirullisia ongelmia kohdatessa

Kompleksisuuden ja pirullisuuden kohtaamiseen ei ole olemassa yhtä oikeaa ratkaisumallia, sillä onnistuminen riippuu tilannekohtaisten tekijöiden huomioimisesta. Seuraavissa kehittämissuosituksissa pureudutaan erilaisiin tiedonkäytön vaikuttavuutta parantaviin ehdotuksiin, kun hallinnon ja päätöksenteon asialistalla on pirullisia ongelmia.

1. Tiedollinen monimuotoisuus on varmistettava lisäämällä tiedon käyttäjien ja tuottajien vuoropuhelua

Aivan kuten vasara ohjaa etsimään nauvoja, myös hallinnossa erikoistuminen rajoittaa näkökykyä. Asiantuntijuutena ilmenevä tiedon kumuloituminen on välttämätöntä. Ilman syvällistä substanssiasiantuntemusta pirullisten ongelmien ymmärtäminen jäisi pinnalliseksi. Samalla on muistettava, että pirullinen ongelma on pirullinen siksi, että siihen liittyy ristiriitaisia tulkintoja ja keskenään kilpailevia selitysmalleja. Pirullisilla ongelmilla on taipumusta pudota hallinnollisten siilojen väliin. Siksi niiden haltuunotto edellyttää ongelman piirittämistä useasta eri näkökulmasta.

Pirullisten ongelmien ja ilmiölähtöisen asioiden käsittelyn näkökulmasta on tärkeää varmistaa eri asiakysymyksiin kohdistuneiden asiantuntijuuksien yhdyspinnat. Tämä tarkoittaa monimuotoisuuden johtamista, jonka keskeisimpänä muotona on tiedon tuottajien ja hyödyntäjien aktiivisen vuoropuhelun edistäminen jo ongelman hahmottamisvaiheessa. Näin siksi, koska ongelman määrittely on kiinteä osa sen ratkaisemista. Ideaalitalanteessa päätöksenteon valmisteluun osallistuvien toimijoiden monimuotoisuus on linjassa ongelman pirullisuuden kanssa. Mitä pirullisempi ongelma, sen monimuotoisempi joukko tarvitaan. Pirullinen ongelma ei ratkea laboratorio-olosuhteissa tuotetun tutkimus-

tiedon varassa, vaan vaatii rinnalleen ennakointi- ja kokemustietoa sekä riittävästi poliittista pääomaa.

2. Tutkimustiedon tarjoamisessa on panostettava tutkimustulosten kehystämiseen päätöksentekijöitä puhuttelevalla tavalla

Tietoa tuotetaan kiitettävästi, mutta tiedon kysyntäpuolella ongelmana on analyysikapasiteetin puute, minkä seurauksena tietoa hyödynnetään valikoivasti. Tämä myötävaikuttaa osaltaan siihen, että hallinnossa on taipumusta rynnätä ratkaisuihin. Relevantti tutkimustieto on hyväksi päätöksenteolle. Se ei kuitenkaan itsessään riitä. Näyttötiedolla on rajansa, sillä päätöksentekijöillä ja asioiden valmistelijoilla on omat mentaalimallinsa, jotka ohjaavat tiedon hankintaa, tulkintaa ja käyttöä.

Tieto, joka ei läpäise hallinnon informaatiofilttereitä, jää helposti huomiotta. Tämän estämiseksi tutkimus- ja näyttötiedon tarjoajien on syytä panostaa tutkimustulosten kehystämiseen sekä tiedon hyödyntäjien tarpeiden mukaiseen tiedeviestintään. Tutkimus- ja näyttötiedon vaikuttavuutta voidaan lisätä muokkaamalla se muotoon, joka puhuttelee päätöksentekijöitä. Mitä paremmin näyttötieto on kontekstualisoitu päätöksenteon kannalta relevanttiin muotoon, sitä luultavammin sitä myös hyödynnetään. Samalla on muistettava, että erityisesti pirullisten ongelmien kohdalla tiedeviestinnän ensisijaisena tehtävänä on erilaisten vaihtoehtojen avaaminen ja niiden seurausten huolellinen puntarointi – ei valmiiden vastausten tarjoaminen ongelmiin, joihin sellaisia ei edes ole olemassa.

3. Tilannekuvasta voidaan siirtyä tilanneymmärrykseen kehittäväällä arvioinnilla

Tilannekuva on hyvä tavoite, kun se kohdistuu eri osapuolten osapuulle samalla tavalla hahmottamaan asiaan. Tilannekuvaan tiivistyy toimijoiden käsitys siitä, mitä on

tapahtunut ja mitä tulevaisuudessa on odotettavissa. Tilannekuva rakennetaan arvioimalla tekemisiä ja niiden seurauksia. Arviointi on perinteisesti retrospektiivistä toimintaa, mikä heikentää sen arvoa tulevaisuuteen kohdistuvassa päätöksenteossa. Arviointiin on usein sisäänrakennettu kontrolliolottuvuus ja tilivelvollisuusolettama. Menneeseen kohdistuvan arvioinnin ja ”objektiivisen” tilannekuvan rakentamisen ohella tarvitaan erilaisia tulkintoja hyväksyvää tilanneymmärrystä ja sen tueksi ajassa toteutettavaa kehittävä arviointia.

Tilanneymmärryksen tehtävänä on ylläpitää pirulliseen ilmiöön liittyviä erilaisia tulkintoja. Tämä on tarpeen, sillä pirulliselle ilmiölle tyypillinen ”eläminen” merkitsee sitä, että yhdelläkään toimijalla ei ole avaimia sen hyödylliseen kesyttämiseen. Kehittävän arvioinnin tehtävänä on puolestaan varmistaa, että pirullisen ilmiön haltuunottoyrityksiä arvioidaan tuoreeltaan. Kehittävä arviointi mahdollistaa nopean tarttumisen kehityksessä ilmaantuvien emergentteihin ilmiöihin, sillä se tuottaa kehitystä vahvistavaa tai sitä tasapainottavaa palautetta. Samalla kehittävä arviointi lisää luottamusta ja tuottaa oppimista.

4. Kokeiluilla ja pienillä voitoilla voidaan edistää uskoa ongelmavyhtien selviämiseen

Pirulliset ongelmat ovat jatkuvassa muutoksessa olevia ongelmakimppuja. Pirullisuus saattaa lamauttaa ja sitä voidaan käyttää myös tekosyynä tekemättömyydelle. Miksi vaivautua, jos onnistuminen on epävarmaa? Asioiden yhteenkietoutuminen aiheuttaa yllätyksiä, mutta pirullisuus ei ole absoluuttista. Usein piru asuu yksityiskohdissa ja siksi myös pirullisuuden kesyttämisen kannattaa hyödyntää kokeilujen tarjoamaa evidenssiä ja pienten voittojen taktiikkaa.

Kysymys ei ole pirullisuuden pilkkomisesta ja kompleksisuuden väkivaltaisesta yksinkertaistamisesta, vaan hallinnon toimintakyvyn varmistamisesta. Pienten voittojen taktiikassa panostetaan mitattavissa

oleviin lyhyen aikavälin ratkaisujen löytämiseen. Pilkkomalla pirullinen ongelmanvyhti sisällöllisesti, ajallisesti tai paikallisesti hallittaviin kokonaisuuksiin voidaan aikaansaada ratkaisuja, jotka eivät itsessään riitä pirullisuuden kesyttämiseen, mutta voivat toimia kannustavina esimerkkeinä ja lisätä osallisten uskoa hallinnon kykyyn selvittää kompleksisessa ympäristössä.

5. Pirullisten ongelmien kesyttämisenä on hyödynnettävä palvelumuotoilussa, avoimessa dialogissa ja deliberatiivisen demokratian prosesseissa yhdessä tuotettua tietoa ja ymmärrystä

Kulttuuri ja johtamisjärjestelmät vaikuttavat siihen, miten tietoa kerätään, analysoidaan ja hyödynnetään. Pirullisuutta voidaan kesyttää oikein ja väärin. Haitalliseen kesyttämiseen ajaututaan usein, kun halutaan osoittaa, että asioihin on puututtu ripeästi. Haitallinen kesyttäminen ilmenee pirullisten ongelmien pilkkomisena ja pukemisena pienemmiksi kuin ne todellisuudessa ovat. Näin tehdään, koska se mahdollistaa niiden ”tehokkaan” ratkaisun hallinnon siiloissa. Tehokkuus on kuitenkin harhaanjohtavaa, sillä pirulliset ongelmat ovat immuuneja helpoille ratkaisuyrityksille. Usein käy niin, että seurauksena on vain astetta pirullisempi ongelma.

Pirullisuuden hedelmällisessä kesyttämisessä torjutaan ratkaisuun ryntääminen ilmiön huolellisella ja dialogia hyödyntävällä muotoilulla. Pirullisuuteen väistämättä sisältyvää monitulkintaisuutta ja ristiriitaisia näkemyksiä sovitellaan osapuolia osallistavalla puntaroinnilla. Kolmen D:n taktiikkaan, eli designiin, dialogiin ja deliberaatioon perustuva pirullisuuden kesyttäminen on väistämättä hidasta, mutta parhaimmillaan palkitsevaa, sillä seurauksena on usein paitsi eri osapuolia sitouttava ratkaisu ongelmaan myös luottamuksen vahvistuminen, mikä puolestaan edistää uusien pirullisten ongelmien kohtaamista vastaisuudessa.

6. Tekoäly on valjastettava pirullisiin ongelmiin piiloutuvien poikkeamien ja säännönmukaisuuksien tunnistamiseen

Peruskoulutetut algoritmit murskaavat isoja määriä dataa, minkä lisäksi ne oppivat datasta ja kykenevät oppimansa perusteella tuottamaan tarkemman näkymän dataan. Tekoälyn tietoisuus on kaukana ihmisestä, mutta tekoälyn kyky oppia kokemastaan tekee siitä aktiivisen toimijan. Tekoäly noudattaa algoritmeja, mutta sen ja ympäristön vuorovaikutus voi johtaa ratkaisuihin, joita kaikkia on vaikea ja jopa mahdotonta ennakoita.

Tekoäly ei korvaa vaan täydentää asiantuntijuutta. Pirulliset ongelmat ovat uniikkeja, mutta niihin voi silti sisältyä ihmissil-

mälle näkymätöntä säännönmukaisuutta. Hallinnossa tekoälypohjaiset ratkaisut auttavat tunnistamaan datasta säännönmukaisuuksia ja poikkeamia – edellyttäen, että tekoälyllä on analysoitavanaan määrällisesti ja laadullisesti riittävästi dataa. Tuloksena voi löytyä jotain sellaista, jota ei olisi ihmisvoimin osattu etsiäkään. Paremman analysoinnin lisäksi hyötynä on se, että tekoäly vapauttaa päätöksiä valmistelevat ihmiset sovittamaan pirullisiin ongelmiin liittyviä intressiritiriitoja.

7. Rämpimistä ei pidä pelätä, sillä myös epävarmuutta voidaan johtaa tiedolla

Pirullisten ongelmien ainutkertaisuudesta johtuen niiden kohtaamisessa ollaan aina

Hyvä käytäntö 3: Deliberatiiviset kansalaisfoorumit

Deliberatiivisia kansalaisfoorumeita ovat esimerkiksi kansalaisraadit (Citizen's Jury), kansalaiskokoukset (Citizens' Assembly) ja deliberatiiviset mielipidemittaukset (Deliberative Polling). Näihin liitetään usein seuraavat ominaispiirteet. Ensinnäkin deliberatiiviseen kansalaisfoorumiin osallistuu kattava joukko ihmisiä, joita käsiteltävä asia koskee. Osallistujajoukko on tällöin mahdollisimman inklusiivinen suhteessa kohdeväestöön. Kansalaisfoorumin osallistujat ottavat osaa strukturoituun deliberaatioon, jota ohjaavat riippumattomat fasilitaattorit. Deliberaatioon liittyy niin eri näkökulmien esille tuominen ja puntarointi, kuin myös monipuolisen tiedon saaminen deliberaatioiden tueksi. Lisäksi kansalaisfoorumin tavoitteena on tuoda päätöksentekijöiden tietoon osallistujien punnittu näkemys. Pyrkimys on päätöksentekoon vaikuttaminen.

Ajankohtainen esimerkki deliberatiivisesta kansalaisfoorumista on Irlannissa 99 kansalaisesta satunnaisotannalla koottu deliberatiivinen kansalaiskokous. Vuodesta 2016 lähtien toiminnassa ollut kansalaiskokous on käsitellyt asiakysymyksiä muun muassa aborttia, väestön ikääntymistä ja ilmastonmuutosta. Toinen tunnettu esimerkki löytyy Oregonin osavaltiosta Yhdysvalloissa, jossa kansalaisaloitteita arvioivat kansalaisraadit ovat olleet käytössä jo pitkään. Suomessa deliberatiivisia kansalaisfoorumeita on toteutettu erityisesti kuntatasolla, näiden ollen kuitenkin vielä pääosin yksittäisiä pilotteja.

Lisätietoa deliberatiivisista kansalaisfoorumeista sekä dialogista ja deliberaatiosta toisiaan täydentävinä toimintamalleina, ks. Jäske, Rask & Raisio (2018). Lisätietoa dialogisista toimintamalleista, ks. www.eratauko.fi

tekemisissä epävarmuuden kanssa. Epävarmuus kohdistuu sekä ongelman luonteeseen että sen kohtaamisen tapoihin. Seurauksena on enemmän tai vähemmän räppimistä ja eteen tulevien asioiden epätäydellistä ratkaisemista. Ilmiölähtöinen politiikkatoimien valmistelu ei ole substanssikysymysten järkipäristä läpikäymistä ja niihin liittyvien arvokysymysten puolueetonta arviointia.

Varmuuden etsimisen sijaan pirullisten ongelmien kohtaamista voidaan kuvata ennemminkin ”kaaoksen reunalla” elämisinä. Tämä ei tarkoita hallinnollista sekasotkua, vaan hallinnolle tarpeellista ominaisuutta, jota voidaan pitää kehittymisen perusedellytyksenä. Kaaoksen reunalla toimiva hallinto on kyvykäs omaksumaan uusia ja yllättäviä ratkaisuaihioita pirullisiin ongelmiin. Kaaoksen reunalla eläminen on sitä helpompaa, mitä luontevammin hallinnossa suhtaudutaan ristiriitaista tietoa tarjoaviin lähteisiin. Ristiriidoista syntyvää kognitiivista dissonanssia ei nähdä ongelmana, vaan luonnollisena ilmiönä ja hyödyllisenä voimavarana, joka auttaa näkemään asian uudessa valossa.

Ilmiölähtöinen hallinto mahdollistamaan suositusten toteuttamista

Esittämämme kehittämissuosituksukset eivät ole kikkoja, joiden toteuttaminen olisi helppoa. Suosituksia yhdistää se, että ne kohdistuvat toimintaan, joka edellyttää yhteistyötä hallinnon- ja organisaatorajojen yli. Erityisen tärkeä on siirtyä hallinnon siiloista ilmiölähtöiseen päätöksentekoon ja valmisteluun sekä lisätä hallinnon mukautumiskykyä vahvistamalla sen itseohjautuvuutta. Hallinnon siilot toimivat hyvin niiden rajoja noudattavien ongelmien ratkaisemisessa. Hallinnon siiloissa on yksiselitteinen tilivelvollisuus, mikä tehostaa asioiden toimittamista. Siilot muodostuvat kuitenkin ongelmiksi, kun asialistalla on hallinnonrajat ylittäviä ongelmia. Siilomaisesti organisoituneen rinnalle tarvitaan

ilmiöpohjaista ja kokonaisvaltaista asioiden valmistelua ja päätöksentekoa (ks. myös Sitra 2018).

Siinä missä hallinnon siiloissa on kysymys päätöksenteon tehokkuudesta, ilmiöpohjaisuuden tehtävänä on lisätä toiminnan vaikuttavuutta. Ilmiölähtöistä asioiden käsittelyä voidaan tukea yhdistelmällä politiikkatason (vrt. policy) ratkaisuja (esim. ilmiökokonaisuuden ympärille organisoidut yhteensovittamisryhmät tai tilannehuoneet kiireellisissä ja kompleksisissa ilmiöissä) ja asioihin liittyviä erilaisia näkemyksiä yhteensovittavia menettelytapoja.

Pirulliset ongelmat eivät noudata hallinnon siiloja ja siksi niihin on vaikea soveltaa perinteistä tilivelvollisuutta. Niiden kohtaamista on hankala johtaa ylhäältä alaspäin, sillä pirullisten ongelmien luonteeseen kuuluu tulkinnan ja ratkaisuyritysten vahva yhteenkietoutuminen. Pirullista ongelmaa ei voi kesyttää teknisrationaalisella diagnosoinnilla ja siirtämällä sitä hallintokoneiston rattaisiin, vaan sen kanssa tekemisissä olevien toimijoiden itseohjautuvuutta tukemalla. Toimijoiden itseohjautuvuus on välttämätöntä, koska jokaisella pirullisen ongelman ratkaisuryityksellä on taipumusta synnyttää ennakoimattomia seurauksia.

Itseohjautuvuus lisää hallinnon mukautumiskykyä ja sitä voidaan tukea ruohonjuuritason toimijoita valtaistamalla ja antamalla tilaa kokemuksen myötä kehittyneelle virkamiesvaistolle. Tässä onnistuminen edellyttää ylhäältä alaspäin suuntautuvan ja reaktiivisen toimintakulttuurin osittaista korvaamista alhaalta ylöspäin suuntautuvilla ja proaktiivisilla toimintatavoilla. Olennaista on löytää dynaaminen tasapaino hierarkian (pätöksenteko, tilivelvollisuus) ja toimeenpanon (tieto, asiantuntemus) välille. Itseohjautuvuus tukee hyödyllisille sattumille (serendipiteetti) otollisten tarttumapintojen rakentamista hallinnon rajapinnoille. Itseohjautuvuuden kriittinen rooli korostuu erityisesti ilmiöissä, joiden käsittely muistuttaa ”liikkuvaan maaliin” ampumista.

Lähteet

Ackoff, R.L. (1974). *Redesigning the Future*. New York: John Wiley & Sons.

Ailisto, H., Heikkilä, E., Helaakoski, H., Neuvonen, A. & Seppälä, T. (2018). *Tekoälyn kokonaiskuva ja osaamiskartoitus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 46/2018. Helsinki.

Alford, J. & Head, B.W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3): 397–413.

Annala, M., Hokkanen, L., Kuittinen, O., Kuosmanen, J., Leppänen, J. & Neuvonen, A. (2018). *Seuraavaksi menestyvät ne julkishallinnot, jotka jakavat valtaa ihmisille*. Governance Innovation Unit White Paper. Demos Helsinki.

Ansell, C. & Geyer, R. (2017). 'Pragmatic complexity': A new foundation for moving beyond 'evidence-based policy making'?, *Policy Studies*, 38(2): 149–167.

Aven, T. (2015). Implications of black swans to the foundations and practice of risk assessment and management. *Reliability Engineering and System Safety*, 134: 83–91.

Bella, D.A. (2006). Emergence and Evil. *Emergence: Complexity & Organization*, 8(2), 102–115.

Cairney, P. (2017). Evidence-based best practice is more political than it looks: A case study of the 'Scottish Approach'. *Evidence & Policy*, 13(3): 499–515.

Cairney, P. (2018). The UK government's imaginative use of evidence to make policy. *British Politics*, online first, 1–22.

Cairney, P. & Geyer, R. (2017). A critical discussion of complexity theory: How does 'Complexity Thinking' improve our understanding of politics and policymaking? *Complexity, Governance & Networks*, 3(2): 1–11.

Cairney, P. & Oliver, K. (2017) Evidence-based policymaking is not like evidence-based medicine, so how far should you go to bridge the divide between evidence and policy? *Health Research Policy and Systems*, 15(35): 1–11.

Churchman, C.W. (1967). Wicked problems. *Management Science*, 14(4): 141–142.

Cilliers, P. (2000). What can we learn from a theory of complexity? *Emergence*, 2(1): 23–33.

Conklin, J. (2005). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: Wiley.

Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*, 38(6): 571–588.

D'Souza, B. & Parkhurst, J. (2018). When “good evidence” is not enough: a case of global malaria policy development. *Global Challenges*, 2(9): 1–10.

Evans, D. (2003). Hierarchy of evidence: a framework for ranking evidence evaluating healthcare interventions. *Journal of Clinical Nursing*, 12(1): 77–84.

Feldman, M. & March, J. (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26(2): 171–186.

Geyer, R. (2012). Can complexity move UK policy beyond ‘evidence-based policy making’ and the ‘audit culture’? Applying a ‘complexity cascade’ to education and health policy. *Political Studies*, 60(1): 20–43.

Glouberman, S. & Zimmerman, B. (2002). *Complicated and Complex Systems: What would successful reform of Medicare look like?* Discussion Paper no. 8. Commission on the Future of Health Care in Canada.

Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People are Divided by Politics and Religion*. New York: Panteon.

Hanén, T. (2017). Yllätysten edessä. Kompleksisuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisesta. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 11. Väitöskirja. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Hanén, T. & Raisio, H. (2017). Kompleksisuustieteet sotatieteellisessä tutkimuksessa – järkevä suunta vai harhapolku? *Tiede ja Ase*, 75: 100–123.

Hawkins, B. & Parkhurst, J. (2016). The ‘good governance’ of evidence in health policy. *Evidence & Policy*, 12(4): 575–592

Head, B. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3(2): 101–118.

Head, B.W. (2015). Toward more “evidence-informed” policy making? *Public Administration Review*, 76(3): 472–484.

Hellström, E. & Ikäheimo, H-P. (2017). Tieto päätöksenteossa. Kohti dialogiloikkaa. Sitran työpäperi 12.9.2017.

Hodgson, A. & Leicester, G. (toim.) (2016). Second-Order Science and Policy. An Account of an Exploratory Forum. SOSP Report June 2016. Sitran ja IFF:n järjestämä foorumi Skotlannin Aberdourissa 15.–17.3.2016.

Hood, C. (2002). The risk game and the blame game. *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, 37(1): 15–37.

Hyssälä, L. & Backman, J. (2018). Kansanvallan peruskorjaus. Kaikki voimavarat käyttöön. Sitran työpäperi 23.2.2018.

- Hämäläinen, T. (2015). Governance Solutions for Wicked Problems: Metropolitan Innovation Ecosystems as Frontrunners to Sustainable Well-Being. *Technology Innovation Management Review*, 5(10): 31–41,
- Jalonen, H. (2007). Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 693. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Jalonen, H. (2010). Hyvinvointipalvelujen johtaminen kompleksisuusteoreettisessa tulkintakehyksessä. *Hallinnon Tutkimus*, 29(2): 111–133.
- Jalonen, H. (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. (toim.) *Tiedolla johtaminen – Teoriaa ja käytäntöjä*, 40–68. Tampere: Tampere University Press.
- Jalonen, H., Jäppinen, T. & Airaksinen, J. (2018). Ennakoinnin avulla lintuperspektiiviä hallinnollisiin uudistuksiin. Artikkelin ilmestyy Kuntaliiton ACTA-sarjassa julkaistavassa KAITSE-hankkeen loppuraportissa kevään 2019 aikana.
- Janis, I. (1972). *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascos*. Boston: Houghton Mifflin.
- Johnson, D. (1996). *Information Seeking: An Organizational Dilemma*. Westport: Quorum Books.
- Jäske, M., Rask, M. & Raisio, H. (2018). [Deliberaatiota, dialogia vai molempia? Poliitikasta.fi -tiedeverkkolehti.](#)
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kauhanen-Simanainen, A. & Rissanen, O.-P. (2017). Suomi tarvitsee tietopolitiikkaa. Valtiovarainministeriön julkaisu 39/2017, Helsinki.
- Keinänen, A. & Lonka, H. (2018). Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntokäytäntö vakiintunut – jatkossa kaivataan lisää vuorovaikutusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan Policy Brief 21/2018. Helsinki.
- King, J.B. (1993). Learning to solve the right problems: The case of nuclear power in America. *Journal of Business Ethics* 12(2): 105–116.
- Koski, O. & Husso, K. (toim.) (2018). *Tekoälyajan työ: neljä näkökulmaa talouteen, työllisyyteen, osaamiseen ja etiikkaan. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 19/2018*. Helsinki.
- Laihonen, H., Hannula, M., Helander, N., Ilvonen, N., Jussila, J., Kukko, M., Kärkkäinen, H., Lönnqvist, A., Myllärniemi, J., Pekkola, S., Virtanen, P., Vuori, V. & Yliniemi, T. (2013). *Tietojohdaminen*. Tampereen teknillinen yliopisto, Tietojohdamisen tutkimuskeskus Novi, Tampere.
- Laihonen, H. & Lönnqvist, A. (2013). Tiedolla johtaminen tarkoittaa tiedon hyödyntämistä. *Tietoasiantuntija*, 28(4): 30–30.

Laitinen, I., Jalonen, H. & Stenvall, J. (2014). Se toimii sittenkin – Kohti organisaatiotutkimuksen pragmaattista kompleksisuusteoriaa. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 42, Turku.

Large, M., Galletly, C., Myles, N., Ryan, C., & Myles, H. (2017). Known unknowns and unknown unknowns in suicide risk assessment: Evidence from meta-analyses of aleatory and epistemic uncertainty. *BJPsych Bulletin*, 41(3): 160-163.

Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6): 517–526.

Mazzucato, M. (2018). *Mission-oriented research and innovation in the European Union*. Brussels: European Commission.

McCall R. & Burge J. (2016). Untangling wicked problems. *Artificial Intelligence for Engineering Design, Analysis and Manufacturing*, 30(2): 200–210.

Newman, J. (2017). Deconstructing the debate over evidence-based policy. *Critical Policy Studies* 11(2): 211–226.

Newman, J. & Head, B.W. (2017) Wicked tendencies in policy problems: rethinking the distinction between social and technical problems. *Policy and Society*, 36(3): 414–429.

Nutley, S., Walter, I. & Davies, H. (2007). *Using Evidence*. Bristol: The Policy Press.

Oikeusministeriö (2007). Säädos ehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007: 6. Oikeus-ministeriö.

Parkhurst, J. O. (2016). Appeals to evidence for the resolution of wicked problems: the origins and mechanisms of evidentiary bias. *Policy Sciences*, 49(4): 373–393.

Parkhurst, J. O. & Abeysinghe, S. (2016). What constitutes “good” evidence for public health and social policy-making? From hierarchies to appropriateness. *Social Epistemology. A Journal of Knowledge, Culture and Policy*, 30(5-6): 665–679.

Parsons, W. (2002). From muddling through to muddling up. Evidence-based policy making and the modernisation of British government. *Public Policy and Administration*, 17(3): 43–60.

Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3): 385–396.

Peterson, J. (1999). *Maps of Meaning: The Architecture of Belief*. New York: Routledge.

Raisio H. (2009). Health care reform planners and wicked problems: Is the wickedness of the problems taken seriously or is it even noticed at all? *Journal of Health Organization and Management*, 23(5): 477–493.

Raisio, H. & Vartiainen P. (2015). Accelerating the public learning curve on wicked policy issues: Results from deliberative forums on euthanasia. *Policy Sciences*, 48(3): 339–361.

- Raisio, H. & Lundström, N. (2015). Real leaders embracing the paradigm of complexity. *Emergence: Complexity & Organization*, 17(3): 1–5.
- Raisio, H. & Gardemeister S. (2017). Jyrki Katainen: Voiko pirullisten ongelman käsitteestä olla hyötyä? Podcast kompleksisuudesta ja pirullisista ongelmista. Keva & Vaasan yliopisto. Saatavissa 14.5.2018.
- Raisio, H., Puustinen, A. & Vartiainen, P. (2018). The Concept of Wicked Problems: Improving the Understanding of Managing Problem Wickedness in Health and Social Care. Teoksessa Thomas, W., Hujala, A., Laulainen, S. & McMurray, R. (toim.) *The Management of Wicked Problems in Health and Social Care*. Lontoo: Routledge.
- Raivio, K. (2014). Näyttöön perustuva päätöksenteko - suomalainen neuvonantojärjestelmä. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2014. Helsinki.
- Richardson, K. & Cilliers, P. (2001). Special editors' introduction: What is complexity science? A view from different direction. *Emergence*, 3(1): 5–23.
- Richardson, K. (2008). Managing complex organizations: Complexity thinking and the science and art of management. *E:CO*, 10(2): 13–26.
- Rittel, H. W. J. (1972). On the planning crisis: Systems analysis of the 'first and second generations.' *Bedriftsokonomien*, 8: 390–396
- Rittel, H.W.J., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2): 155–169.
- Ryan, A. (2009). The Foundation for an Adaptive Approach: Insights from the Science of Complex Systems. *Australian Army Journal*, 6(3): 69–90.
- Say, M. & Pronk, B. (2012). Individual Decision-Making in Complex Environments. *Australian Army Journal*, 9(3): 119-140.
- Schumacher (1977). *A Guide for the Perplexed*. New York: Harper and Row.
- Schön, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books.
- Siegel, D. (2018). *World Scientific Reference on Innovation*. Singapore: World Scientific Publishing Company.
- Sitra (2018). Ilmiömäinen julkinen hallinto: Keskustelualoite valtioneuvoston uudistamiseksi. Sitra työpäpaperi 31.8.2018.
- Stacey, R. D. (1996). *Complexity and Creativity in Organizations*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Termeer, C. J. A. M. & Dewulf, A. (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, online first.

- Tuomisto, J., Muurinen, R., Paavola, J.-M., Asikainen, A., Ropponen, T. & Nissilä, J. (2017). Tiedon sitominen päätöksentekoon. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2017. Helsinki.
- Uhl-Bien, M. & Arena, M. (2017). Complexity leadership: Enabling people and organizations for adaptability. *Organizational Dynamics*, 46(1): 9-20
- Uusikylä, P. (2014). Kompleksisuus, kausaliteetti ja keskinäisriippuvuudet arvioinnin haasteina – kohti uutta paradigmaa? Teoksessa Oulasvirta, L., Kihn, L.-A., Mänttari, P. & Wacker, J. (toim.) *Näkökulmia arviointiin ja valvontaan*, 16-37. Tampere: Tampere University Press.
- Uusikylä, P., Ahonen, P., Takanen, A. (2015). EU-vaikutusten arviointimallin tehostaminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 3/2015. Helsinki.
- Vakkuri, J. (2013). Kenen syy? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 41(2): 131–134.
- Valtioneuvoston kanslia (2017). *Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017-2019. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 5/2017.*
- Valtioneuvoston kanslia (2018). *Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Helsinki.*
- Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Tiihonen, S., Laitinen, L. & Noro, K. (2016). Valtioneuvoston yhtenäisyys - kansainvälinen vertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016. Helsinki.
- Virtanen, P., Stenvall, j. & Rannisto, P.-H. (toim.) (2015). *Tiedolla johtaminen hallinnossa. Teoriaa ja käytäntöjä.* Tampere: Tampere University Press.
- Weick, K. E. (1984). Small wins: Redefining the scale of social problems. *American Psychologist*, 39(1): 40–49.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations.* London: Sage.
- Wolf, A. (2018). Teaching complexity: The limits of evidence and the ‘prospective’ case study. *Complexity, Governance & Networks*, 4(1): 92–102.
- World Economic Forum (2018). *The Global Risks Report 2018.* Geneva: World Economic Forum.
- Xiang, W.-N. (2013). Working with wicked problems in socioecological systems: Awareness, acceptance, and adaptation. *Landscape and Urban Planning*, 110(1): 1–4.
- Yankelovich, D. (2015). *Wicked Problems Workable Solutions: Lessons from a Public Life.* London: Rowman & Littlefield.
- Zack, M.H. (2001). If managing knowledge is the solution, then what’s the problem? Teoksessa Malhotra, Y. (toim.), *Knowledge Management and Business Model Innovation*, 16–36, London: Idea Group Publishing.

Liitteet

LIITE 1. Toteutetun dokumenttianalyysin aineisto

Ailisto, H., Heikkilä, E., Helaakoski, H., Neuvonen, A. & Seppälä, T. (2018). Tekoälyn kokonaiskuva ja osaamiskartoitus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 46/2018. Helsinki.

Annala, M., Hokkanen, L., Kuittinen, O., Kuosmanen, J., Leppänen, J. & Neuvonen, A. (2018). Seuraavaksi menestyvät ne julkishallinnot, jotka jakavat valtaa ihmisille. White Paper. Governance Innovation Unit. Demos, Helsinki.

Annala, M., Kaskinen, T., Lee, S., Leppänen, J., Mattila, K., Neuvonen, A., Nuutinen, J., Saarikoski, E. & Tarvainen, A. (2015). Design for Government – kokeiluilla ihmislähtöistä ohjausta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2015. Helsinki.

Anttila, J., Eranti, V., Jousilahti, J., Koponen, J., Koskinen, M., Leppänen, J., Neuvonen, A., Dufva, M., Halonen, M., Myllyoja, J., Pulkka, V-V., Annala, M., Hiilamo, H., Honkatukia, J., Järvensivu, A., Kari, M., Kuosmanen, J., Malho, M. & Malkamäki, M. (2018). Pitkän aikavälin politiikalla läpi murroksen – tahtotiloja työn tulevaisuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2018. Helsinki.

Berg, A. (2013). Kokeilun paikka! Suomi matkalla kohti kokeiluyhteiskuntaa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2013. Helsinki.

Dufva, M., Halonen, M., Kari, M., Koivisto, T., Koivisto, R. & Myllyoja, J. (2017). Kohti jaettua ymmärrystä työn tulevaisuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2017. Helsinki.

Hattinen, T. Kiviniemi, M. (2016). Tietoja valtion tietohallinnosta 2015. Valtiovarainministeriö julkaisu 34/2017. Helsinki.

Hattinen, T. Kiviniemi, M. (2017). Tietoja valtion tietohallinnosta 2016. Valtiovarainministeriö julkaisu 27/2016. Helsinki.

Hellström, E. & Ikäheimo, H-P. (2017). Tieto päätöksenteossa. Kohti dialogiloikkaa. Työpaperi. SITRA, Helsinki.

Holkeri, K., Holopainen, A., Nurmi, J. & Siltanen, M. (2016). Yhdessä vaikuttavampaa -johtamisjärjestelmänsäntöön raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2016. Helsinki.

Hutschenreiter, G., Zuniga, P., Weber, J., Arnold, E. & Schwaag Serger, S. (2017). Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017. Kokonaisarviointi- ja suositukset (epävirallinen suomennos). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja TEM raportteja 25/2017. Helsinki.

Ilmola, L. (2017). Hyvinvointiyhteiskunta 2030. Päivitys 2016. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 2/2017. Helsinki.

Jakonen, M. (2017). Vastatieto – tulevaisuuden asiantuntijuutta etsimässä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2017. Helsinki.

Kaihovaara, A., Haila, K., Noro, K., Salminen, V., Härmälä, V., Halme, K., Mikkilä, K., Saarnivaara, V-P. & Pekkala, H. (2017). Innovaatioekosysteemit elinkeinoelämän ja tutkimuksen yhteistyön vahvistajina. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2017.

Kauhanen-Simanainen, A. & Suurhasko, M. (2015). Avoimesta tiedosta innovatiiviseen tiedon hyödyntämiseen. Avoimen tiedon ohjelman 2013–2015 loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 31/2015. Helsinki.

Keinänen, A. & Lonka, H. (2018). Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntokäytäntö vakiintunut – jatkossa kaivataan lisää vuorovaikutusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan Policy Brief 21/2018. Helsinki.

Kettunen, P., Sandberg, S. & Fredriksson, C. (2016). Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016.

Kiander, J. (2006). Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. Helsinki.

Koski, H. (2015). Avoimen tiedon vaikuttavuus -esitutkimus. Valtionvarainministeriön julkaisu 15a/2015. Helsinki.

Laasonen, V., Antikainen, J., Haanpää, S., Aro, T., Salminen, V., Järvelin, A-M., Koskinen, J., Laesterä, E. & Huovari, J. (2018). Tiedolla johtaminen aluekehittämisessä – ehdotus aluekehityksen tilannekuvaviitekehikseksi ja -mittaristoksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2018. Helsinki.

Leskelä, R-L., Rissanen, A., Tolkki, H., Valtakari, M., Uusikylä, P. & Ranta, T. (2018). Maakunnan ohjausmallit – MOHJU. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2018. Helsinki.

Manssila, S. (2017). Kuntakokeilut kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentämisen edistämiseksi -hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2017. Helsinki.

Moilanen, T. (2016). Virkamiesetiikan tila 2016 - kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 38/2016. Helsinki.

Nokso-Koivisto, O. & Kaskinen, T. (2017). Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa. Tutkimuksen, etiikan ja juridiikan näkökulmasta. Kokeileva Suomi. Helsinki.

Oinonen, K., Vartiainen, K., Nurmio, K., Nieminen, H., Wegelius, J. & Skwarek, J. (2017). Tulevaisuuden yhteiskunnan johtaminen – tieto käyttöön, parempia päätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2017. Helsinki.

Parviainen, P., Kääriäinen, J., Honkatukia, J. & Federley, M. (2017). Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2017. Helsinki.

Raivio, K. (2014). Näyttöön perustuva päätöksenteko - suomalainen neuvonantojärjestelmä. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2014. Helsinki.

Rantala, K., Ahonen, P., Alasuutari, N., Kauppila, J., Kautto, P., Kuokkanen, K., Römpötti, E., Saarenpää, K., Tala, J. & Uusikylä, P. (2018). Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018. Helsinki.

Salminen, V. & Halme, K. (2017). Ekosysteemit uuden elinkeino- ja innovaatiopolitiikan kohteena. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Salo, M., Iso-Ketola, H-L., Hätönen, H. & Frisk, T. (2013). Osaamisella laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen loppuraportti (raportti IV). Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 7/2013.

Tala, J. (2018). Uusi keino säädöspolitiikkaan – Yksi yhdestä -mekanismin vahvuuksia ja ongelmia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan Policy Brief 14/2018. Helsinki.

Tutkimus- ja innovaationeuvosto (2014). Uudistava Suomi: tutkimus- ja innovaatiopolitiikan uusi suunta 2015–2020. Helsinki.

Tuomisto, J., Muurinen, R., Paavola, J-M., Asikainen, A., Ropponen, T. & Nissilä, J. (2017). Tiedon sitominen päätöksentekoon. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2017. Helsinki.

Valtioneuvosto (2013). Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia (2009). Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.

Valtioneuvoston kanslia (2011). Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia (2014). OHRA – Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen –hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksset. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia (2015). Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia (2018). Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haasta. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 5/2011. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013). Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014). Strategiatyö ministeriöhallinnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2014. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016). Säästöjen sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2016. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 2/2018. Helsinki.

Vesa, J. & Kantola, A. (2016). Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.

Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Tiihonen, S., Laitinen, L. & Noro, K. (2016). Valtioneuvoston yhtenäisyys - kansainvälinen vertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016. Helsinki.

LIITE 2. Työpajoihin osallistuneet ja haastatellut henkilöt

Pia Adibe, Lappeenrannan teknillinen yliopisto
Jenni Airaksinen, Suomen Kuntaliitto
Pekka Appelqvist, puolustusministeriö
Virpi Einola-Pekkinen, valtiovarainministeriö
Ari Evwaraye, sisäministeriö
Tom Hanén, Rajavartiolaitos
Olli-Pekka Heinonen, Opetushallitus
Liisa Heinämäki, valtioneuvoston kanslia
Nina K. Hietakangas, Sininauhaliitto
Katju Holkeri, valtiovarainministeriö
Lauri Holmström, sisäministeriö
Ari Holopainen, valtiovarainministeriö
Janne Hukkinen, Helsingin yliopisto
Leena Kononen, Suomen Tulli
Tero Kuorikoski, Paralympiakomitea
Johanna Lilja, Kansalliskirjasto
Ilona Lundström, työ- ja elinkeinoministeriö
Kaisa Lähteenmäki-Smith, Sitra
Petra Mikkolainen, Lectura Consulting
Timo Moilanen, valtiovarainministeriö
Arno Mähönen, työ- ja elinkeinoministeriö
Johanna Nurmi, valtiovarainministeriö
Inga Nyholm, Helsingin kaupunki
Olli Nylander, Citrus Solutions
Riitta Oksanen, ulkoministeriö
Henrikki Oravainen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Aulikki Pakanen, puolustusministeriö
Jaana Pakarinen, Vates-säätiö
Tuomas Parkkari, Suomen Akatemia
Riikka Pellikka, Sitra
Alisa Puustinen, Pelastusopisto
Mikko Rask, Helsingin yliopisto
Olli-Pekka Rissanen, valtiovarainministeriö
Mari Rökköläinen, ulkoministeriö
Milja Saari, Suomen Akatemia
Maria Salenius, Suomen Kuntaliitto
Okko-Pekka Salmimies, ulkoministeriö
Pasi Saukkonen, Helsingin kaupunki
Marikki Stocchetti, Kehityspoliittinen toimikunta
Peter Tattersall, Hahmota Oy
Jouni Tuomisto, Terveystieteiden tutkimuskeskus
Jussi Vauhkonen, Suomen Akatemia
Terhi Ylitalo, puolustusministeriö

LIITE 3. Kärkihankkeiden luokittelun ja arvottamisen kriteerit

Arvo	Epävarmuus			Kompleksisuus			Tulkinta		
	Riskit	Kausaali-teetti	Asetelmat	Keskinäis-riippuvuus	Alasysteemit	Osatekijät	Arvot	Näkökulmat	Strategia
1	Riskit tunnistettavissa	Kausaaliset vaikutussuhteet helposti tunnistettavissa	Asetelmat ovat vakaita ja toiminta ennustettavissa	Ilmiöt selvästi erillisiä ja yhteenkietoituneisuus vähäistä	Päätöksentekotasoa ja alasyteemejä vähän ja ne ovat helposti määriteltävissä	Osatekijät selvästi tunnistettavissa ja yksinkertaisia	Arvoperusta yhteisesti jaettu	Näkökulmat selkeitä ja yhteisesti jaettuja	Toimintaa ohjaa selkeä visio ja strategia
2	Riskit tunnistettavissa, mutta taso keskimääräinen tai korkea	Kausaaliset vaikutussuhteet melko helposti tunnistettavissa	Asetelmat muuttuvat hieman mutta toiminta ennustettavissa	Ilmiöt jossain määrin erillisiä ja yhteenkietoutuneisuus vähäistä	Päätöksentekotasoa ja alasyteemejä melko vähän ja ne ovat helposti määriteltävissä	Osatekijät tunnistettavissa mutta osin vaikeasti määriteltävissä	Arvoperusta jokseenkin yhteisesti jaettu vaikka pieniä eroavaisuuksia löytyykin	Näkökulmat melko selkeitä ja kohtuullisissa määrin yhteisesti jaettuja	Toimintaa ohjaa jossain määrin selkeä visio ja strategia
3	Riskit vaikeammin tunnistettavissa, mutta uhat vähäisiä	Kausaaliset vaikutussuhteet melko helposti tunnistettavissa, mutta väliintulevia tekijöitä paljon	Asetelmat muuttuvat ja toiminta ei aina ole ennustettavissa	Ilmiöt jossain määrin keskinäisriippuvaisia ja yhteenkietoutuneita	Päätöksentekotasoa ja alasyteemejä kohtuullisen paljon mutta ne ovat helposti määriteltävissä	Osatekijöiden tunnistamisessa ja määrittelyssä hieman vaikeuksia	Arvoperusta on jossain määrin hajautunut	Näkökulmat jossain määrin hajallaan ja näkemyseroja esiintyy	Toiminnan taustalla oleva visio on abstrakti ja strategiset linjaukset yleisiä
4	Riskit vaikeammin tunnistettavissa ja uhat kohtuullisen suuria	Kausaaliset vaikutussuhteet melko vaikeasti tunnistettavissa ja väliintulevia tekijöitä paljon	Asetelmat muuttuvat melko paljon ja toiminnan ennustettavuus heikkoa	Ilmiöt suurestu määrin keskinäisriippuvaisia ja yhteenkietoutuneita	Päätöksentekotasoa ja alasyteemejä paljon, ja yhteensovittamiongelmaa esiintyy jossain määrin	Osatekijät vaikeasti tunnistettavissa ja jokseenkin kompleksisia	Arvoperusta on suuressa määrin hajaantunut ja tulkintaerot suuria	Näkökulmat suuressa määrin hajallaan ja yhteisen näkemyksen synnyttäminen on vaikeaa	Toiminnan taustalla ei juurikaan ole yhteistä visiota eikä strategiaa
5	Riskit vaikeasti tunnistettavissa ja uhat suuria	Kausaaliset vaikutussuhteet vaikeasti tunnistettavissa ja väliintulevia tekijöitä paljon	Asetelmat muuttuvat erittäin paljon ja toiminnan ennustettavuus heikkoa	Ilmiöt erittäin paljon keskinäisriippuvaisia ja yhteenkietoutuneita	Päätöksentekotasoa ja alasyteemejä paljon, ja yhteensovittamiongelmaa esiintyy erittäin paljon	Osatekijät hyvin vaikeasti tunnistettavissa ja erittäin kompleksisia	Arvoperusta suuressa määrin jakautunut ja toimintakenttä konfliktien sävyttämä	Näkökulmat suuressa määrin hajallaan ja yhteisen näkemyksen synnyttäminen on lähes mahdotonta	Toiminnan taustalla ei ole mitään visiota ja strategiaa. Toimitaan ad hoc-pohjalta



Infoähky sentään!

SITRA


SITRAN SELVITYKSIÄ 139

Sitran selvityksiä -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-081-1 (PDF) www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13
PL 160
00181 Helsinki
Puh. 0294 618 991

 @SitraFund