

Vaikuttavuusarviointi 6:

YHTEISKUNNAN MUUTOS- VALMIUDEN TUKIJA

Arviointi Sitran vaikuttavuustavoitteesta
Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi

**Uusikylä, P., Kotiranta, S. (Frisky & Anjoy),
Salminen, V., Lamminkoski, H. (4Front) & Stenfors, S.
(Augmented Leadership Institute)**



Sitran selvityksiä 155

Vaikuttavuusarviointi 6: Yhteiskunnan muutosvalmiuden tukija

Arviointi Sitran vaikuttavuustavoitteesta Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi

Heinäkuu 2019

4FRONT



© Sitra 2019

Sitran selvityksiä 155

Vaikuttavuusarviointi 6:

Yhteiskunnan muutosvalmiuden tukija

Arviointi Sitran vaikuttavuustavoitteesta

Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi

Uusikylä, P., Kotiranta, S. (Frisky & Anjoy),
Salminen, V., Lamminkoski, H. (4Front) & Stenfors, S.
(Augmented Leadership Institute)

ISBN 978-952-347-119-1(nid.)

ISBN 978-952-347-120-7 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7104 (nid.)

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

Erweko, Helsinki 2019

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Julkaisua päivitetty saavutettavuuden osalta kesällä 2020.



Sisällys

Yhteenveto	4
Sammanfattning	7
Executive summary	10
1. Johdanto	13
2. Arvioinnin toteutus ja lähestymistapa	14
2.1 Arvioinnin kohde	14
2.2 Vaikuttavuusarvioinnin viitekehys	19
2.3 Arvioinnin aineistot	22
3. Sitran toiminta vaikuttavuustavoitteen alueella	23
4. Vaikuttavuustavoitteen toteutuminen kolmella sisältöalueella	30
4.1 Uudenlaisia hallintamalleja monimutkaisiin ongelmiin	30
4.1.1 Vaikuttavuushypoteesi ja tarkastelunäkökulmat	30
4.1.2 Vaikuttavuustavoitteen sisältöalueella tapahtunut kehitys	31
4.1.3 Arviointi Sitran projekteista ja hankkeista	34
4.1.4 Yhteenveto ja tulkinta Sitran toiminnan vaikuttavuudesta hallintamallien alueella	49
4.2 Kansalaislähtoisempää ja avoimempaa demokratiaa	50
4.2.1 Vaikuttavuushypoteesi ja tarkastelunäkökulmat	50
4.2.2 Vaikuttavuustavoitteen sisältöalueella tapahtunut kehitys	51
4.2.3 Arviointi Sitran projekteista ja hankkeista	57
4.2.4 Yhteenveto ja tulkinta Sitran toiminnan vaikuttavuudesta osallisuuden alueella	70
4.3 Askel kerrallaan isoihin muutoksiin	74
4.3.1 Vaikuttavuushypoteesi ja tarkastelunäkökulmat	77
4.3.2 Vaikuttavuustavoitteen sisältöalueella tapahtunut kehitys	78
4.3.3 Arviointi Sitran projekteista ja hankkeista	82
4.2.4 Yhteenveto ja tulkinta Sitran toiminnan vaikuttavuudesta askel kerrallaan isoihin muutoksiin -sisältöalueella	89
5. Keskeiset johtopäätökset ja suositukset	91
5.1 Strategiset valinnat	91
5.2 Toiminnan vaikutukset ja Sitran kontribuutio	92
5.3 Vaikuttavuustavoitteen edistyminen	95
5.4 Yhteiskunnan muutosvalmiuden merkitys ja Sitran rooli tulevaisuudessa	95
5.5 Suositukset	97
Lähteet	99
Liitteet	107

Saatesanat

Tämä järjestyksessään kuudes vaikuttavuusarviointi keskittyy Sitran vaikuttavuustavoitteeseen Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi ja analysoi vaikuttavuustavoitteessa tapahtunutta yhteiskunnallista kehitystä vuodesta 2011 kevääseen 2019. Raportissa arvioidaan Sitran toiminnan roolia ja merkitystä vaikuttavuustavoitteen edistymiseen sekä Sitran strategisten valintojen onnistumista.

Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi on Sitran toimintaa aidosti poikkileikkaava tavoite, jota olemme pitkäjänteisesti edistäneet eri toiminnoissamme ja lukuisissa hankkeissa. Osassa projekteissamme hallinnon ja hallinnan uudistaminen on aivan toiminnan ytimessä, toisissa projekteissa vaikutukset voivat syntyä enemmän välillisesti. Yhtä kaikki, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja systeemisen muutoksen arvioinnissa on ollut olennaista huomioida toiminnan moninaisuus ja kerrokset. Kiitokset Frisky&Anjoyn, Forefrontin ja Augmented Leadership Instituten muodostamalle arviointitiimille laaja-alaisen kokonaisuuden arvioimisesta!

Arviointi esittää kuusi suositusta, joista kaksi keskittyy strategisiin valintoihin ja toiminnan suuntaamiseen ja neljä toimintatapoihin. Arvioinnin keskeisenä johtopäätöksenä todetaan, että Sitra on tukenut suomalaisen yhteiskunnan muutosvalmiutta hyvin. Vaikuttavuustavoitetta ei vielä kuitenkaan ole kokonaan saavutettu ja sen edistämiseen tarvitaan Sitran kaltaista vahvaa ja riippumatonta tulevaisuustaltoa myös jatkossa. Arviointiraportissa tätä perustelee yhteiskunnan muutosvauhdin kasvu, epävarmuuden ja ennustamattomuuden sekä ilmiöiden kompleksisuuden lisääntyminen. Myös Sitran visiossa, Hyvinvoinnin seuraavassa erässä, tulevaisuuden julkishallinto katsoo kunnianhimoisesti eteenpäin ja raivaa tietä edistykselle. Tämän vision ja vaikuttavuustavoitteen eteen jatkamme Sitrassa työtä muun muassa Kansanvallan peruskorjaus ja Reilu datatalous -avainalueissa, joita tässäkin raportissa on tarkasteltu. Mahdollisissa uusissa avauksissamme huomioimme arvioinnin toisen suosituksen, jonka mukaan Sitran tulisi keskittyä demokraattisen hallinnan, suomalaisen yhteiskunnan vakauden ja toimintakyvyn kannalta keskeisiin isoihin kysymyksiin teknokraattisen hallinnon kehittämisen sijaan.

Toimintatapoihin liittyen arviointi suosittelee Sitraa ottamaan nykyistä avoimemmin yhteistyökumppanit ja sidosryhmät mukaan niin uusien avausten valmisteluun kuin silloin, kuin Sitra irrottautuu hankkeista. Työmme vaikuttavuus syntyy yhteistyössä kumppanien ja sidosryhmien kanssa, minkä vuoksi nämä suositukset on ollut tärkeä huomioida erityisesti Sitran juuri päivitetetyssä sidosryhmästrategiassa. Siinä olemme tunnistaneeet, että onnistunut sidosryhmätyö vaatii kykyä huomioida ja tasapainottaa eri sidosryhmien odotuksia, jotka voivat olla toisistaan poikkeavia, joskus ristiriitaisiakin. Pyrimme jatkossakin rakentamaan tarkoituksenmukaisia, vaikuttavuutta edistäviä kumppanuuksia.

Sitra edellyttää kaikelta toiminnaltaan avoimuutta, ellei tälle ole oikeudellisia esteitä. Arviointi suosittelee avaamaan nykyistä enemmän toimintamme lähtökohtia sekä raportoitmaan konkreettisemmin aikaansaatuja tuloksia, vaikutuksia ja niihin käytettyjä resursseja. Jo nykyisellään julkaisemme esimerkiksi ostolaskumme ja raportoitimme tuloksista, mutta jatkossa panostamme yhä selkeämpään viestintään toimintamme tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta sekä niiden edellytyksistä.

MIKKO KOSONEN

ylIASIAMIES
Sitra

PAULA LAINE

johtaja
Ennakointi ja strategia
Sitra

KATRI VATAJA

johtava asiantuntija
Vaikuttavuusarviointi
ja strategiaprosessit
Sitra

Yhteenveto

Arvioinnin tavoitteet ja aineistot

Tämän raportin tavoitteena on ollut tuottaa arviointitietoa Sitran vaikuttavuudesta ”Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi” -vaikuttavuustavoitteen toteutumisesta. Arvioinnin tehtävänä on tuottaa luotettavaa ja riippumatonta tietoa Sitran ohjauksen, strategisen johtamisen, toiminnan suunnittelun ja kehittämisen tueksi. Keskeiset arviointikysymykset kohdistuvat Sitran valintojen onnistumiseen, Sitran merkitykseen ja rooliin systeemisten muutosten edistämässä ja vaikuttavuustavoitteen sisältöalueissa tapahtuneeseen kehitykseen Suomessa ja kansainvälisesti. Lisäksi arvioinnissa on pyritty hahmottamaan vaikuttavuustavoitteen taustalla olevia teorioita ja tutkimuksellista tietoa.

Arvioinnissa on tarkastelu laajaa joukkoa Sitran eri avainalueita ja projekteja vuosina 2011–2019. Arvioinnin kohteeksi valittiin Sitran teot, joiden on tunnistettu edistävän arvioinnin kohteena olevia vaikuttavuustavoitteita ja niiden sisältöalueita. Arvioinnissa on tarkastelu erityisesti, miten eri teot ovat kytkeytyneet vaikuttavuustavoitteeseen ja sen sisältöihin. Lisäksi arviointia varten hahmotetun viitekehyksen kautta on pyritty arvioimaan, missä määrin eri teot ovat siirtyneet osaksi julkisen hallinnon strategioita ja muuttaneet yksilöiden ajattelutapaa sekä käyttäytymistä ja olleet tätä kautta synnyttämässä laajempaa systeemistä muutosta.

Arvioinnin lähtökohtana on ollut Sitran Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoite. Arvioinnissa on pyritty tarkastelemaan vaikuttavuustavoitetta ja sen sisältöalueita laajempaa akateemista ja kansainvälistä keskustelua vasten. Tästä huolimatta arviointi on keskittynyt vahvasti Sitran määrittelemiin strategiisiin painotuksiin ja niiden taustalla olleeseen muutosteoriaan. Käytetyt menetelmät ovat olleet pääasiassa laadullisia (esim. asiakirja-analyysi, teemahaastattelut ja työpajat).

Sitran valintojen onnistuneisuus

Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi vaikuttavuustavoite ja siihen kytkeytyvät hankkeet ovat suomalaisen julkisen hallinnon uudistamisen kannalta relevantteja ja tärkeitä. Suomalaisen hallinnon uudistamishankkeet ja suuret yhteiskunnalliset reformit (esim. sote- ja maakuntauudistus) ovat viime vuosina ajautuneet umpikujaan eikä päätöksiä ole kyetty teemmään niin poliittisella kuin hallinnollisella tasolla. Päätöksentekoprosessien uudistaminen ja systeemisen muutoksen aikaansaaminen ovat keskeisiä tekijöitä laadukkaiden julkisten palveluiden turvaamisessa tulevaisuudessa. Sitra on osoittanut tällä alueella selkeää ajatusjohtajuutta ja edelläkävijyyttä. Jatkossa on toivottavaa, että uudistustalkoisiin osallistuu myös laajempi joukko julkishallinnon, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin toimijoita. Systeeminen muutos on mahdollista vain yhteisen vision ja kehittämisen avulla.

Sitran kontribuutio

Selkeimmin Sitran kontribuutio ja lisäarvo hallinnan ja osallisuuden alueella on näkynyt yhteiskunnallisen systeemisen muutoksen merkityksen korostamisessa. Sitran riippumaton asema, toiminnan riittävä resursointi sekä strateginen kyvykkyys ovat antaneet sen yhteiskunnallisille avauksille ja kokeiluille painoarvoa, joka on pantu merkille myös kansainvälisesti (mm. OECD:n piirissä). Sitra on toiminut strategisella tasolla visioiden, yhteisen tahtotilan ja yhteisymmärryksen rakentajana, taktisella tasolla verkostojen kokoajana ja fasilitaattorina sekä operatiivisella tasolla uusien avauksien käynnistäjänä ja eteenpäin viejänä.

Sitralla on selkeä ajatusjohtajuus hallinnon osallisuuden ja uudistumiskyvyn alueella. Selkeimmin tämän todettiin näkyvän johdonmukaisena pyrkimyksenä luoda systeemisen uudistamisen ajattelutapoja ja toimintamalleja suomalaisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudistamiseksi. Parhaiten tämän katsottiin näkyvän ylimmän virkamiesjohdon muutosjohtajuuskoulutuksen (ns. Uudistajakoulutus) sekä Kansanvallan peruskorjaus-avainalueen kohdalla. Kansalaislähtöisemmän ja avoimemman demokratian edistämiseksi Sitran toiminta on edellisen tapaan saanut aikaiseksi paljon positiivisia muutoksia. Kansalaiskeskustelun pohjaksi Sitra on Seuraava Erä -visiotyössä koonnut tietoa tulevaisuuden kehityssuunnista ja rakentanut kansainvälisessä yhteistyössä vision Suomelle. Erätauko on lisäksi tuonut dialogi-toimintamallin kansalaisten ulottuville ja onnistuneita dialogitilaisuuksia on järjestetty ympäri Suomea. Avoin Kotka -hankkeessa on pilotoitu digitaalisten alustojen toimintaa kansalaisideoinnissa ja keskustelussa. Lisäksi Sitra on synnyttänyt uudenlaisia palvelukokonaisuuksia sekä henkilö- ja datakeskeisiä ratkaisuja alustatalouden alueella. Kaikki edellä mainitut hankkeet ovat omalta osaltaan vahvistaneet kansalaisten osallisuutta ja demokratiakyvykkyyttä. Samalla sisältöalueen toimenpiteet ovat lähentäneet kansalaisten ja julkishallinnon välistä suhdetta ja tätä olleet myötävaikuttamassa kansalaisten luottamuksen lisääntymiseen.

Sitra on muovannut isoja muutoksia koskevaa keskustelua ja lisännyt ymmärrystä systeemisen muutoksen merkityksestä, mutta se ei ole onnistunut merkittäväällä tavalla muuttamaan tapaa, jolla isoja systeemisiä muutoksia hallitaan ja johdetaan (vrt. sote- ja maakuntauudistus) tai muodostamaan laajaa yhteisymmärrystä siitä, miten isot systeemiset muutokset voitaisiin toteuttaa. Onnistunut systeeminen vaikuttaminen edellyttää kuitenkin myös vastaanottavilta tahoilta riittävää absorptiokapasiteettia. Sillä tarkoitetaan organisaation kykyä tunnistaa, omaksua ja hyödyntää uutta ulkoista informaatiota. Vuosien 2011–2018 hankkeilla on luotu edellytyksiä systeemisten muutosten läpiviennille ja suuremmalle vaikuttavuudelle.

Vaikuttavuustavoitteen edistyminen

Suomalaisen julkisen hallinnon ja osallisuuden alueella on tapahtunut huomattavaa kehitystä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Myönteistä on julkisen hallinnon avautuminen ja uudenlaisen julkisen palvelun ideologian syntyminen. Tässä mallissa asiakas ja kansalainen ovat keskiössä. Julkisessa hallinnossa, sen kaikilla tasoilla ja kaikilla sektoreilla, on ymmärretty yhteiskehittämisen merkitys. Myös hallinnon kielenkäyttöön ovat rantautuneet sellaiset käsitteet kuin hallinta (governance), ilmiölähtöinen ajattelu, palveleva johtaminen, avoimet rajapinnat, kokeilukulttuuri, ketterä hallinto jne. Sitra on ollut edistämässä näitä kaikkia.

Kokeilukulttuuri, jatkuvan avoimuuden ja osallisuuden vaade (myös poliittisen päätöksen varhaisessa valmisteluvaiheessa), uusien poliittisten ryhmittymien esiinmarssi ovat myös sekoittaneet perinteisen poliittis-hallinnollisen päätöksentekojärjestelmän perinteisiä toimintamalleja. Vaikka vakiintuneen järjestelmän ”ravistelu” on ollut paikoin tervetullutta, näkyy se myös politiikan valmistelun tempoilevuutena, lainvalmistelun laadun heikentymisenä ja kyvyttömyytenä saada aikaan poliittisia päätöksiä (esim. sote- ja maakuntauudistus). Tarkasteltaessa julkisen hallinnan ja osallisuuden muutosta kokonaisvaltaisesti, ei ole niinkään tärkeää kuka muutokset saa aikaan tai kenen panos painaa vaa’assa missäkin suhteessa. Tärkeintä olisi se, että yhteiskunnan eri toimijat toimivat saamaan suuntaan edistäessään suomalaisen yhteiskunnan kehittymisen suuria päämääriä. Kun tavoite on kirkas, voidaan käydä kriittistäkin keskustelua siitä mitkä ovat parhaita keinoja tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi. Tässä työssä Sitralla on jatkossakin keskeinen rooli ja yhteiskunnallinen tehtävä.

Suosituksset

Arvioinnissa esitetään kuusi suositusta vaikuttavuustavoitteeseen liittyen.

Suositus 1. Vahvaa ja riippumatonta Sitraa tarvitaan jatkossakin suomalaisen yhteiskunnan muutosvalmiuden tukijana. Sitran kaltaisen tulevaisuustalon tarve tulee jatkossa pikemminkin kasvamaan yhteiskunnan muutosvauhdin kasvaessa, epävarmuuden ja ennustamattomuuden sekä ilmiöiden kompleksisuuden lisääntyessä. Eduskunnan alaisena, riippumattomana ja hyvin resursoituna tulevaisuustalona Sitra kykenee tunnistamaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta keskeisiä muutostekijöitä ja valjastamaan yhteiskunnan eri toimijat yhteiseen kehittämistyöhön.

Suositus 2. Sitran tulisi yhteiskunnan hallinnan ja osallisuuden alueella nykyistä vahvemmin keskittyä demokraattisen hallinnan, suomalaisen yhteiskunnan vakauden ja toimintakyvyn kannalta keskeisiin isoihin kysymyksiin teknokraattisemman hallinnon kehittämisen sijaan.

Suositus 3. Sitran tulisi ottaa nykyistä avoimemmin yhteistyökumppanit ja sidosryhmän mukaan toiminnan ja uusien avausten valmisteluun. Tätä kautta lisätään myös eri toimijaryhmien myöhempää sitoutumista ja osallisuutta. Samalla valmisteluun tulisi todennäköisesti enemmän moniäänisyyttä ja erilaisia painotuksia.

Suositus 4. Sitran tulisi nykyistä enemmän avata oman toimintansa lähtökohtia. Tämä liittyy yhtä lailla uusien avausten taustalla oleviin teoreettisiin tai käsitteellisiin malleihin tai viitekehyksiin, kuin mahdollisiin arvolähtökohtiin ja ristiriitaisuuksiin.

Suositus 5. Sitran tulisi jatkossa raportoida nykyistä konkreettisemmin hallinnan ja osallisuuden alueella aikaansaatuja tuloksia ja vaikutuksia sekä avata näiden aikaansaamiseksi käytettyjä resursseja. Vasta tällainen panos-hyöty tai kustannusvaikuttavuusajattelu tekee toiminnasta läpinäkyvää. Se on myös edellytys sille, että joku toinen voi uskottavasti jatkaa Sitran aloittamaa työtä.

Suositus 6. Hankkeiden päättämisen Sitran osalta ja toiminnan jatkamisen varmistamiseen muiden toimesta tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Irrottautuminen tulisi aloittaa jo riittävän varhaisessa vaiheessa ja sitä tulisi toteuttaa yhdessä sidosryhmien ja kumppanien kautta.

Sammanfattning

Utvärderingens mål och material

Syftet med denna rapport är att producera utvärderingsinformation om Sitras genomslag och förverkligandet av resultatmålet ”En delaktig och förändringsbenägen förvaltning”. Utvärderingen har till uppgift att producera pålitlig och oberoende information som stöd för Sitras styrning, strategiska ledning, verksamhetsplanering och utveckling. De centrala utvärderingsfrågorna riktas mot hur lyckade Sitras val är, Sitras betydelse och roll i att främja systemiska förändringar och utvecklingen i resultatmålets innehåll i Finland och internationellt. I utvärderingen har man även försökt gestalta teorier och forskningsrön som ligger bakom resultatmålet.

Utvärderingen har behandlat ett stort antal olika nyckelområden och projekt hos Sitra under åren 2011–2019. Som föremål för utvärderingen valdes Sitras gärningar som har identifierats främja de resultatmål som är föremål för utvärderingen och deras innehållsområden. Utvärderingen granskar särskilt hur de olika gärningarna har anknutit till resultatmålet och dess innehåll. Via den referensram som tagits fram för utvärderingen har man även försökt bedöma i vilken omfattning olika gärningar har blivit en del av den offentliga förvaltningens strategier och ändrat individernas tankesätt och beteende och därigenom bidragit till att skapa en större systemisk förändring.

Utvärderingen utgick från Sitras resultatmål ”En delaktig och förändringsbenägen förvaltning”. Utvärderingen har strävat efter att granska resultatmålet och dess innehållsområden mot en bredare akademisk och internationell diskussion. Trots detta är utvärderingen starkt fokuserad på de strategiska prioriteringar som Sitra fastställt och den förändringsteori som ligger bakom dem. Metoderna som använts har i huvudsak varit kvalitativa (t.ex. dokumentanalys, temaintervjuer och workshoppar).

Hur lyckade var Sitras val

Resultatmålet ”En delaktig och förändringsbenägen förvaltning” och anknytande projekt är relevanta och viktiga med tanke på förnyelsen av den finländska offentliga förvaltningen. Projekt för att förnya den finländska förvaltningen och stora samhälleliga reformer (t.ex. vård- och landskapsreformen) har på senare år hamnat i en återvändsgränd och inga beslut har kunnat fattas vare sig på det politiska eller det administrativa planet. Förnyelsen av beslutsprocesser och åstadkommandet av en systemisk förändring är centrala faktorer när det gäller att trygga högklassiga offentliga tjänster i framtiden. Sitra har inom detta område visat att det är en tydlig tankeledare och föregångare. I fortsättningen är det önskvärt att en större grupp aktörer inom offentlig förvaltning, näringsliv och tredje sektorn deltar i reformarbetet. En systemisk förändring är möjlig endast med hjälp av en gemensam vision och utveckling.

Sitras bidrag

Sitras bidrag och mervärde inom området för förvaltning och delaktighet har synts tydligast i att betona betydelsen av en systemisk förändring i samhället. Sitras oberoende ställning, en tillräcklig resursallokering för verksamheten och strategiska kompetens har gett vikt åt dess samhälleliga uppslag och försök, vilket även har observerats internationellt (bl.a. inom OECD). Sitra har verkat på en strategisk nivå med att skapa visioner, en gemensam målbild och samförstånd, på en taktisk nivå med att sammanställa och facilitera nätverk samt på en operativ nivå med att starta och föra framåt nya uppslag.

Sitra har ett tydligt tankeledarskap inom förvaltningens delaktighet och förnyelseförmåga. Detta konstaterades vara tydligast synligt som en konsekvent strävan efter att skapa tankesätt och handlingsmodeller för systemisk förändring i syfte att förnya det politisk-administrativa systemet i Finland. Detta ansågs synas bäst inom utbildningar för förändringsledarskap för den högsta tjänstemannaledningen (s.k. Förnyare-utbildningar) och nyckelområdet Folkstyrets grundrenovering. För att främja en mer medborgarorienterad och öppen demokrati har Sitras verksamhet i likhet med det ovan nämnda åstadkommit många positiva förändringar. Som grund för medborgardiskussionen har Sitra i Nästa rond-visionsarbetet sammanställt information om framtidens utvecklingsriktningar och byggt upp en vision för Finland genom internationellt samarbete. Dialogpaus har även gjort dialog-verksamhetsmodellen tillgänglig för medborgarna och lyckade dialogevenemang har arrangerats i hela landet. Inom projektet Avoin Kotka (Öppna Kotka) genomfördes pilotförsök med digitala plattformar för medborgaridéer och diskussion. Dessutom har Sitra skapat nya slags servicehelheter samt och person- och dataorienterade lösningar inom plattformsekonomi. Alla ovan nämnda projekt har för sin del stärkt medborgarnas delaktighet och demokratiförmåga. Samtidigt har åtgärderna inom innehållsområdet skapat ett närmare förhållande mellan medborgarna och den offentliga förvaltningen och bidragit till att öka medborgarnas förtroende.

Sitra har format diskussionen om stora förändringar och ökat förståelsen om betydelsen av en systemisk förändring, men har inte på ett betydande sätt lyckats med att förändra det sätt på vilket stora systemiska förändringar hanteras och leds (jfr vård- och landskapsreformen) eller skapa ett brett samförstånd om hur stora, systemiska förändringar kunde genomföras. En lyckad systemisk påverkan kräver emellertid även att de mottagande parterna har absorptionskapacitet. Med det avses organisationens förmåga att identifiera, ta till sig och utnyttja ny, extern information. Projekten 2011–2018 har skapat förutsättningar för att genomföra systemiska förändringar och större genomslag.

Resultatmålets utveckling

En betydande utveckling har skett inom finländsk offentlig förvaltning och delaktighet under de tio senaste åren. Det är positivt att den offentliga förvaltningen öppnats och att en ny ideologi om offentlig service har uppkommit. I denna modell finns kunden och medborgaren i centrum. Inom den offentliga förvaltningen, på alla dess nivåer och inom alla sektorer, har man förstått betydelsen av gemensam utveckling. I förvaltningens språkbruk har även sådana begrepp som styrning (governance), människoorienterat tänkande, betjänande ledarskap, öppna gränssnitt, försökskultur, smidig förvaltning osv. införts, och Sitra har främjat alla av dem.

Försökskulturen, kravet på ständig öppenhet och delaktighet (även i det tidiga beredningskedet i den politiska beslutsprocessen), frammarschen av nya politiska grupperingar har även skakat om handlingsmodellerna i det traditionellapolitisk-administrativabeslutssystemet. Även om denna ”omskakning” av det etablerade systemet ställvis har varit välkommet, syns det också som en ryckig beredning inom politiken, en svagare kvalitet i lagberedningen och en oförmåga att åstadkomma politiska beslut (t.ex. vård- och landskapsreformen). Vid en övergripande granskning av förändringen i offentlig styrning och delaktighet är det inte så viktigt vem som åstadkommer förändringarna eller vems insats som väger tyngre i vågskålen. Det viktigaste vore att olika aktörer i samhället verkar i samma riktning när de främjar de stora målen i utvecklingen av det finländska samhället. När målet är tydligt, kan även kritiska diskussioner föras över vilka som är de bästa metoderna för att nå det. I detta arbete har Sitra även i framtiden en central roll och samhällsuppdrag.

Rekommendationer

I utvärderingen ges sex rekommendationer gällande resultatmålet.

Rekommendation 1. Ett starkt och oberoende Sitra behövs även i framtiden som stöd för förändringsbenägenheten i det finländska samhället. Behovet av ett framtidshus som Sitra kommer i fortsättningen snarare att öka i när förändringstakten i samhället blir snabbare, osäkerheten och oförutsägbarheten samt komplexiteten i fenomen ökar. Som ett framtidshus som lyder under riksdagen, som är oberoende och som har goda resurser förmår Sitra identifiera centrala förändringsfaktorer med tanke på det finländska samhället och engagera olika aktörer i samhället i ett gemensamt utvecklingsarbete.

Rekommendation 2. Sitra bör inom området för samhällets styrning och delaktighet starkare än i nuläget fokusera på centrala, stora frågor som är centrala med tanke på demokratisk styrning, det finländska samhällets stabilitet och funktionsförmåga i stället för en mer teknokratisk utveckling av förvaltningen.

Rekommendation 3. Sitra bör mer öppet involvera samarbetspartner och intressentgrupper i beredningen av verksamheten och nya uppslag. På detta sätt ökas även olika aktörers senare engagemang och delaktighet. Samtidigt skulle bredningen sannolikt bli mer flerstämmig och få olika prioriteringar.

Rekommendation 4. Sitra bör mer än i nuläget öppna upp utgångspunkterna för sin verksamhet. Detta gäller såväl de teoretiska eller konceptuella modellerna eller referensramarna som de eventuella värderingar eller konflikter som ligger bakom nya uppslag.

Rekommendation 5. Sitra bör i framtiden rapportera mer konkret om vilka resultat och konsekvenser som åstadkommits inom styrning och delaktighet samt presentera vilka resurser som använts för att nå dessa. Bara ett sådant insatsnyttan eller kostnad-konsekvenstänkande gör verksamheten transparent. Det är också en förutsättning att någon annan på ett trovärdigt sätt ska kunna fortsätta det arbete som Sitra påbörjat.

Rekommendation 6. Mer vikt bör fästas vid slutförande av projekt för Sitras del och säkerställande av att andra fortsätter verksamheten. Sitra bör börja lösgöra sig i ett tillräckligt tidigt skede och detta borde genomföras tillsammans med intressentgrupper och via partner.

Executive summary

Objectives and data of the evaluation

The objective of the evaluation was to create an understanding of Sitra's influence on the impact goal "Developing inclusive and adaptive governance". The aim of the evaluation is to provide reliable and independent feedback information to support Sitra's guidance, strategic management, operational planning and development. Key evaluation questions focus on the success of Sitra's choices and the significance of Sitra's role in promoting systemic change in Finland and internationally. In addition, the evaluation has sought to understand the theories and ongoing academic research behind the phenomena related to the impact goal.

The evaluation covers a wide range of Sitra's projects and activities between 2011 and 2018. The evaluation includes a review of how the different actions have been linked to the impact goal and its content. In addition, through the framework outlined for the evaluation, efforts have been made to assess the extent to which the various actions have been incorporated into public administration strategies and have changed the mindset of senior civil servants and their behaviour, and have thus created a wider systemic change.

The starting point for the evaluation has been Sitra's vision of Finland. This vision also defines Sitra's key impact goals. The aim of the evaluation is to examine impact targets and their content areas against a broader academic and international debate. In all, the evaluation is strongly focused on the strategic priorities defined by Sitra and the underlying theory of change. The methods used have been mainly qualitative (such as document analysis, theme interviews and workshops).

Success of Sitra's choices

Sitra's impact goal, "Developing inclusive and adaptive governance", and its related projects are relevant and important for reforming Finland's public administration. Attempts to reform central government in Finland have in recent years reached an impasse and making decisions at both political and administrative levels has been difficult. However, reforming the government's decision-making processes and accelerating systemic change are key factors in securing national competitiveness and high-quality public services in the future. Sitra has demonstrated clear leadership in this area by setting up a comprehensive reform agenda and introducing new tools for systemic change. In the future, it is hoped that the reform process will include a broader range of participants from public administration, industry and the third sector. Systemic change is only possible through common vision and development.

Sitra's contribution

Most clearly, Sitra's contribution and added value in the area of governance and participatory governance have been reflected in the importance of systemic change. Sitra's independent position, sufficient resources and strategic capacity have supported new experiments, pilots and reform projects. This has also been noted internationally (within the OECD, for example) where Sitra's innovative experiments have been used as benchmarks for other countries. At the strategic level, Sitra has acted as a visionary agenda setter and as a think-and-do tank. Sitra

¹ Hellström, E. et al. (2015).

also plays an important role as a knowledge broker and network facilitator. At the operational level its role is to launch and advance new experiments and pilots.

Sitra has been considered as a “thought leader” in the area of developing inclusive and adaptive governance. This has most clearly been seen as a consistent attempt to create platforms for systems thinking and launching operating models for systemic reform of the Finnish politico-administrative system. This was best seen in the leadership training programme for senior civil servants and the project related to the renovation of democratic institutions in Finland, which was aimed at promoting a more citizen-oriented and open democracy. Sitra’s projects in the area of participatory democracy and dialogue have received much positive feedback. The Erätauko (Timeout) project, for example, has created a new operating model for encouraging public dialogue and successful dialogue events have been organised around Finland. The Open Kotka project has piloted the operation of digital platforms in civic participation and debate. In addition, Sitra has created new types of services as well as citizen- and data-driven solutions in the field of the platform economy. All the above-mentioned projects have contributed to strengthening people’s participation and democratic capacity. At the same time, measures in the content area have forged a closer relationship between individuals and public administrations and have contributed to increasing people’s trust and confidence.

Sitra has shaped the debate about major societal reforms and increased understanding of the importance of systemic change, but it has not yet succeeded in significantly modifying the processes for implementing major reforms and systemic change or in forming a broad consensus on how major systemic changes could be implemented. However, successful systemic influencing also requires a sufficient “absorption capacity” from its recipients. This refers to an organisation’s ability to identify, absorb and exploit new external information and knowledge. Nevertheless, projects carried out between 2011 and 2018 have created the prerequisites for systematic change and greater impact.

Progress towards the impact goal

Finland’s public administration has gone through a major transition, from a top-down bureaucratic government towards a more agile and service-oriented system of governance. The opening up of public administration and the emergence of a new kind of public service ideology are positive developments. In this model, the customer is at the centre of the service design. Public administration, at all levels and in all sectors, has understood the importance of co-development. Government has also adopted concepts such as democratic governance, phenomenon-based strategic thinking, service-oriented leadership, open interfaces, experimental culture and agile management, and Sitra has helped promote all of these.

The experimental culture, the demand for continuous transparency and involvement (including in the early preparation of political decision-making) and the emergence of new political groups have also changed the traditional approaches of the political decision-making system. The most important thing is that various sectors of society work together to promote the ambitious goals for the development of Finnish society. When the goals are clear, there can follow extensive debate on the best ways to achieve these goals. In this work Sitra will continue to play a central role in the future.

Recommendations

The evaluation presents six recommendations for the impact goal.

Recommendation 1. A strong and independent Sitra will to be needed in the future to support the transformation of the Finnish system of governance. There is a growing need for a future-oriented think-and-do tank like Sitra in the future, as uncertainty and unpredictability, as well as complexity, are all likely to increase. As an independent and well-resourced institution, Sitra is able to identify the key factors for change in Finnish society and harness the value of various sectors of society for this joint development work.

Recommendation 2. In the area of participatory and transformative society, Sitra should focus more on major societal challenges and issues that are central to democratic governance and the stability and functioning of Finnish society, rather than more technocratic administrative development projects.

Recommendation 3. Sitra should increase transparency and openness vis-à-vis its partners and stakeholders and involve stakeholders in the preparation of new projects from the very beginning. This will also increase the engagement of various stakeholder groups.

Recommendation 4. Sitra should state more clearly from which premises and societal need the new project ideas arise. This is equally related to the theoretical or conceptual models or frameworks underlying the new openings, as well as to possible values.

Recommendation 5. In the future, Sitra should report more concretely on the results and impacts of its projects and experiments implemented under the impact goal of Developing inclusive and adaptive governance. Also, the use of resources in each project should be included in performance reporting. Clear cost-benefit or cost-effectiveness thinking will make the operations more transparent and understandable. It is also a prerequisite for someone else to continue the work started by Sitra.

Recommendation 6. Sitra should pay more attention to the exit stage of the projects, which would ensure continuity of operations by others. Exit preparation should start at an early stage and be carried out in partnership with stakeholders and partners.

1. Johdanto

Arvioinnin tausta, tavoitteet ja rajaukset

Tässä arvioinnissa on tarkasteltu Sitran toiminnan vaikuttavuutta Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoitteen näkökulmasta. Arvioinnin tehtävänä on ollut tuottaa luotettavaa ja riippumatonta tietoa Sitran strategisen johtamisen, toiminnan ohjaamisen ja kehittämisen tueksi sekä tuottaa tietoa keinoista, joilla Sitra voi edistää suomalaisen demokratian ja julkishallinnon uudistumiskykyä tavalla, joka parhaiten vastaa tulevien vuosikymmenten sosiaalisiin, teknologisiin, taloudellisiin ja kansalaisten hyvinvointiin kohdistuviin haasteisiin. Sitralla on suomalaisessa yhteiskunnassa poikkeuksellinen tehtävä pitkän aikavälin kehityslinjausten luomisessa. Lisäksi arvioinnin tehtävänä on ollut edistää Sitran toiminnan avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja vuorovaikutusta sidosryhmien suuntaan.

Tarjouspyynnössä eli toimeksiannossa todettiin, että vaikuttavuusarvioinnin tulee vastata kussakin osa-alueessa seuraaviin arviointikysymyksiin:

1) Hankintayksikön strategiset valinnat: Onko tavoitteiden asettaminen onnistunut ja valinnat oikeita suhteessa tavoiteltuun vaikuttavuuteen? Edistääkö projektien kokonaisuus tavoiteltua yhteiskunnallista vaikuttavuutta?

2) Hankintayksikön kontribuutio: Miten hankintayksikkö on edistänyt vaikuttavuustavoitteiden toteutumista? Millaisten polkujen ja mekanismien, toimintamallien ja kumppanuuksien välityksellä vaikuttavuus on syntynyt, ja mitkä tekijät vaikuttavuutta ovat estäneet tai hidastaneet? Mikä on ollut hankintayksikön rooli vaikuttavuustavoitetta edistävien systeemisten muutosten ja uudistusten toteuttamisessa?

3) Vaikuttavuustavoitteen edistyminen: Missä määrin vaikuttavuustavoitteiden sisältöalueissa on tapahtunut kehitystä ja millaisen (muun kuin hankintayksikön) toiminnan seurauksena? Miltä onnistuminen vaikuttavuustavoitteen sisällöissä näyttää Suomessa ja kansainvälisesti? Millaisia toimia ja edellytyksiä tarvitaan jatkossa vaikuttavuustavoitteiden edistämiseksi?

Arviointi on rajattu käsittämään Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi vaikuttavuus tavoitteeseen suoraan tai välillisesti liittyvät, vuoden 2011 jälkeen toteutetut tai käynnissä olevat avainalueet ja projektit (edellä mainittuihin sisältyy myös erilaisia keskustelualoiteita ja kannanottoja), jotka arvioinnin ohjausryhmä on erikseen osoittanut. Avainalueet ja projektit ja niiden toteutusajankohdat on kuvattu kuviossa 1.

Arvioinnissa on pyritty muodostamaan mahdollisimman kattava kokonaiskuva Sitran vaikuttavuudesta ja roolista arvioinnin kohteena olevan vaikuttavuustavoitteen kohdalla. Tämän vuoksi arvioinnin yhteydessä ei ole ollut mahdollista perehtyä syvällisesti jokaiseen avainalueeseen ja niiden sisältöihin sekä vaikuttavuustavoitetta sivuaviin muihin Sitran hankkeisiin ja viestintämateriaaliin. Näkökulmana on nimenomaan ollut Sitran relevanssi ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ko. vaikuttavuustavoitteen alueella.

Arviointi toteutettiin lokakuun 2018 ja helmikuun 2019 välisenä aikana. Arvioinnin toteutuksesta ovat vastanneet Frisky & Anjoy Oy, 4FRONT Oy sekä Augmented Leadership Institute. Samaan aikaan on ollut käynnissä rinnakkainen arviointi Maapallon kantokykyyn sopeudutaan vaikuttavuustavoitteen, jonka toteutuksesta vastaa Gaia Group Oy. Molemmat vaikuttavuusarviointihankkeet ovat koordinoineet työtään arviointiprosessin aikana päällekkäisyyksien välttämiseksi.

2. Arvioinnin toteutus ja lähestymistapa

Julkisen hallinnon rooli yhteiskunnallisen muutoksen toteuttajana on muuttunut perustavaa laatua olevalla tavalla viimeisen 25 vuoden aikana. Siinä missä hallinto (administration) vastasi aikaisemmin suunnittelu- vetoisesta yhteiskunnallisesta kehityksestä, nykyisessä monitasoisessa ja keskinäisriippuvaisessa toimintaympäristössä hallinto on osa laajempaa hallintajärjestelmää (governance). Samalla hallinnon rooli on muuttunut sääntelijästä mahdollistajaksi ja sen toiminnan ”onnistuneisuuden kriteerit” ovat vaihtuneet toimeenpanon tehokkuudesta toiminnan vaikuttavuudeksi. On sanomattakin selvää, että tällainen ”paradigman” muutos edellyttää täysin uudenlaista osaamista, johtamista ja toimintakulttuuria¹. Taustalla voidaan nähdä myös laajempi liberaalin demokratian ja sen keskeisten instituutioiden kriisi tilanteessa, jossa moninapainen globaali hallintamalli on muutoksessa ja uudet populistiset liikkeet haastavat perinteiset poliittiset puolueet ja kansanvaltaisten instituutioiden toimintamallit.

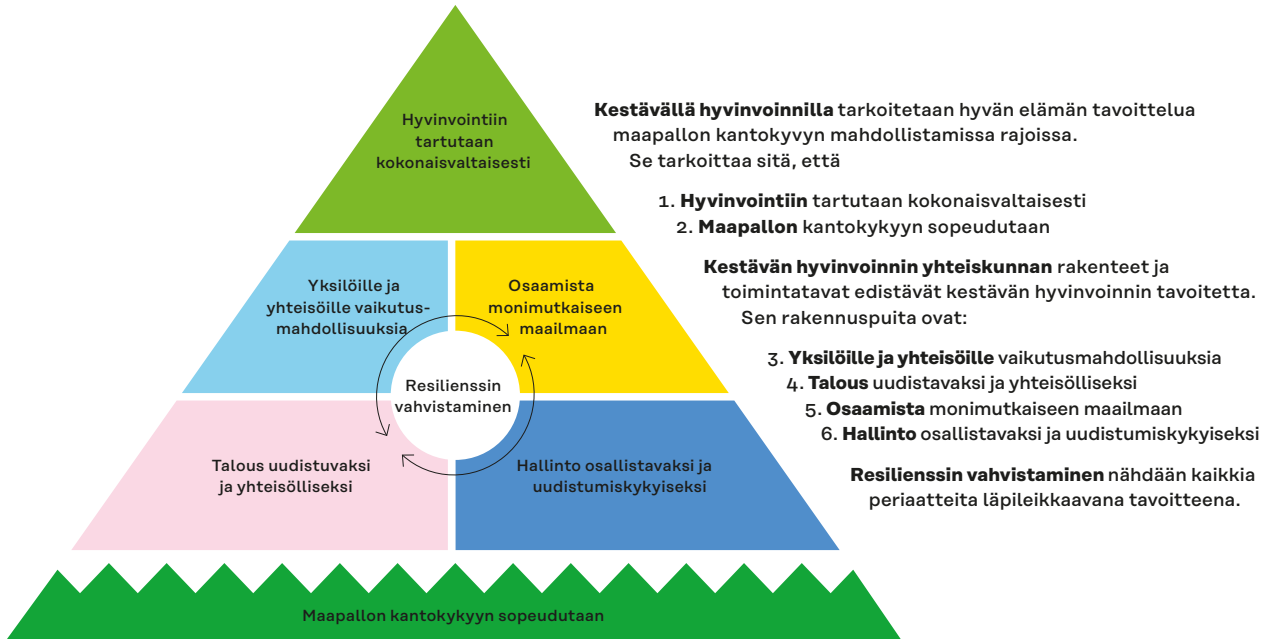
2.1 Arvioinnin kohde

Sitran toimintaa on sen perustamisesta lähtien ohjannut visio Suomen suunnasta ja seuraavien sukupolvien hyvinvoinnin varmistamisesta. Kestävän hyvinvoinnin vision sisältöä on päivitetty ja tarkennettu säännöllisesti vuodesta 2010. Vision pääviesti ja -tavoite – suomalaiset elävät hyvää ja merkityksellistä elämää maapallon kantokyvyn rajoissa – on kuitenkin pysynyt samana.

Visio paitsi ohjaa Sitran toimintaa myös hahmottaa Sitran näkemyksen siitä, mihin suuntaan suomalaisen yhteiskunnan tulisi lähitulevaisuudessa kehittyä. Vision uusin päivitys, Hyvinvoinnin seuraava erä, julkaistiin tammikuussa 2018. Sitran vaikuttavuustavoitteet on johdettu suoraan kestävän hyvinvoinnin visiosta. Vaikuttavuustavoitteet ovat yhtä kuin kestävän hyvinvoinnin periaatteet (kuvio 1). Kaikkia periaatteita läpileikkaavana tavoitteena on lisäksi resilienssin eli systeemin palautumis- ja uudistumiskyvyn vahvistaminen.

¹ Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, John (2015). Performance management in the public sector. Publisher: Routledge; London. Uusikylä, P. (2013). Transforming Silo-Steering into Performance Governance System: The Case of the Finnish National Government. New Directions for Evaluation, 137.

Kuvio 1. Sitran visio Suomelle: Kohti kestäväää hyvinvointia



Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi vaikuttavuustavoite on osa Sitran vision toimeenpanoa. Vaikuttavuustavoitteella on kolme sisältökohtaa: 1) uudenlaisia hallintamalleja monimutkaisiin ongelmiin, 2) kansalaislähtöisempää ja avoimempaa demokratiaa ja 3) askel kerralla isoihin muutoksiin. Sisältökohdat, joita vasten Sitran toimintaa on arvioitu liittyvät kolmeen laajaan yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun: kompleksisuusteoriaan² ja hallintamalleihin³, deliberatiiviseen demokratiateoriaan⁴ sekä systeemiseen muutosteoriaan⁵. Näkemyksemme mukaan kompleksisessa toimintaympäristössä selviytyminen edellyttää tiedon ja päätöksenteon välisen vuoropuhelun kehittämistä, sillä siiloutunut ja sektoroitunut tiedontuotanto johtavat helposti osaoptimoivaan päätöksentekoon

ja kansalaisten sekä yritysten kannalta huonoihin politiikkaratkaisuihin. Ilmiöiden ja asioiden keskinäisriippuvuussuhteet syöttävät päätöksentekoon kiihtyvällä tahdilla uusia ja yhteenkietoutuneita ongelmia. Nämä ovat pirullisia ongelmia, joihin liittyy ristiriitaisia tulkintoja sekä useita erilaisia ja keskenään kilpailevia selitysmalleja. Niitä ei voi pilkkoa osiin, sillä kysymys on yksittäisten ongelmien kytkeytymistä osaksi laajempaa kokonaisuutta, joka on laadullisesti enemmän tai vähemmän kuin osiensa summa. Pirullisten ongelmien kohtaamisessa tarvitaan kompleksisuusajattelulle ja systeemiteoreettiselle tulkinnalle ominaista holistista lähestymistä, jossa kiinnitetään huomiota vuorovaikutussuhteissa ilmenytyviin (emergenssi) mahdollisuuksiin ja uhkiin. Deliberaation rooli on merkittävä

² Geyer, R. (2012); Newman, J. & Head, B.W. (2017); Ansell, C. & Geyer, R. (2017) Collander, D & Kupers, R. (2014).

³ Kooiman, J. (2003); Peters, G. & Pierre, J. (2016).

⁴ Thompson, D.F. (2008); Fishkin, J. S. (2009); Setälä, M. (2017).

⁵ Gharajedaghi, J. (2011); Patton, M. Q. (2011); Ramalingam, B. (2013).

siinä, että se auttaa selventämään päätöksen 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 puntaroitua arvokeskustelua, sekä myös pyrkiä luomaan yhteistä ymmärrystä ongelmasta⁶.

Taulukossa 1. on esitetty Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoitteeseen suoraan tai välillisesti liittyvät avainalueet ja projektit. Arvioinnin ohjausryhmän kanssa

on erikseen sovittu mitä avainalueita ja projekteja tarkastellaan tarkemmin. Näitä ovat Julkisen sektorin johtaminen (JSJ), Kansanvallan peruskorjaus, Tieto päätöksenteossa, IHAN-ihmislähtöinen datatalous, Avoin Kotka, Erätauko ja Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli. Lisäksi portfolioon kuuluu joukko avainalueita ja hankkeita, jotka ovat olleet jo aikaisempien vaikuttavuusarviointien kohteena. Näitä tarkastellaan tässä arvioinnissa jo tehtyjen arviointien havaintojen kautta. Yksittäisiin avainalueisiin ja hankkeisiin liittyviin vai-

Taulukko 1. Tarkasteltavat avainalueet ja projektit

Käynnissä olevat avainalueet ja projektit	Ajankohta
Kansanvallan peruskorjaus -avainalue	2018–
IHAN – ihmislähtöinen datatalous -avainalue	2018–
Tieto päätöksenteossa -projekti	2017–
Seuraava erä -visiotyö	2016–
Erätauko-hanke	2016–
Kestävän talouspolitiikan johtamiskoulutus (jatkuvaa toimintaa)	jatkuvaa toimintaa
Päätyneet avainalueet, projektit ja ohjelmat	Ajankohta
Hyvinvoinnin palveluoperaattori -avainalue	2015–2019
Julkisen sektorin johtaminen -avainalue	2016–2018
KulttuuriVOS (osallistava lainvalmistelu) -projekti	2016–2018
Tulevaisuuden hallinto -kokonaisuus	2014–2018
Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli -hanke	2013–2018
Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus -avainalue	2014–2017
Palvelujohtamisen mahdollistaminen -avainalue	2012–2015
Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen -avainalue	2012–2015
Vihreän talouden ratkaisut (Avoin Kotka -hanke)	2012–2013
Julkishallinnon johtamisohjelma	2011–2013

⁶ Benson, J. (2019).

kutustavoitteisiin ja niiden toteutumiseen palataan tarkemmin luvussa 3.

Sitran hallinnon uudistamiseen ja osallisuuden liittyvä vaikuttavuustyö on luonteeltaan systeemistä. Muutoksia on mahdoton synnyttää lineaaristen interventoiden kautta, vaan se edellyttää usein erilaisia kokeiluja, uudenlaisten käsitteiden ja ajatusmallien lanseerausta ja muutoskyvykkyyden vahvistamista. Tätä työtä Sitra on pyrkinyt tekemään erilaisten vaikutusmekanismien (tai muutostyökalujen) kautta. Aikaisemmassa arvioinnissa⁷ Sitran vaikutusmekanismeiksi tunnistettiin:

- 1) **sense making** eli uuden tiedon tuottaminen ja jalostaminen sekä kehitystrendien ja haasteiden tunnistaminen ja ennakointi,
- 2) **yhteiskunnallisen keskustelun käynnistäminen ja tietoisuuden levittäminen,**
- 3) **törmäyttäminen** eli toimijoiden saaminen mukaan, vuorovaikutuksen aikaansaaminen ja jalkatyö,
- 4) **käytännön kokeilut ja pilotit** uusien toimintamallien tunnistamiseksi ja testaamiseksi nopeasti,
- 5) **uusien toimintamallien levittäminen ja vakiinnuttaminen** ja
- 6) **poliittisen ja hallinnollisen perustan rakentaminen muutoksille.**

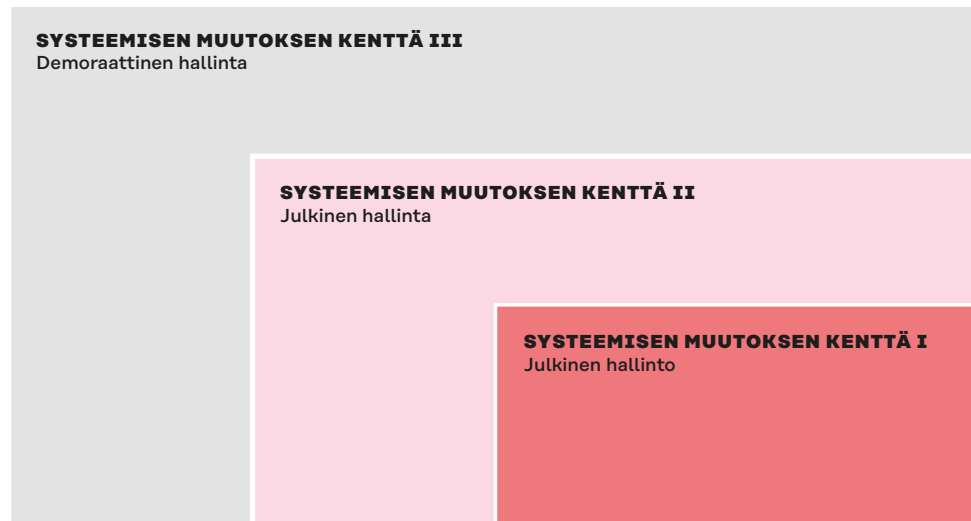
Tässä arvioinnissa vaikuttavuutta pyritään tarkastelemaan kaikkien edellä mainittujen vaikutusmekanismien näkökulmasta. Niiden erottaminen toisistaan ei ole aina mahdollista, eikä edes tarkoituksenmukaista. Käytännön kehittämistyössä näitä sovelle-

taan usein päällekkäin ja limittäin tilanteen edellyttämällä tavalla.

Tarkasteltaessa yhteiskunnan systeemisiä muutoksia, julkinen hallinto poliittisia päätöksiä valmistelevana ja niitä toimeenpanevana koneistona on liian kapea tarkastelukehikko (systeemisen muutoksen kenttä I). Kuviossa 2 on hahmoteltu Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoitteen systeemisen muutoksen kehii laajemman kokonaisuymmärryksen saavuttamiseksi ilmiöalueesta. Vaikka Sitran vaikuttavuustavoitteessa viitataan kapeasti julkiseen hallintoon, Sitran johdon puheissa ja viimeaikaisissa kannanotoissa toistuu hallinnan käsite eli governance. Hallinnontutkijat⁸ ovat ryhmitelleet hallinnan käsitteen neljään pääluokkaan: 1) hallinta hyvänä hallintotapana (Corporate Governance), 2) hallinta uutena julkisjohtamisena (New Public Management), 3) hallinta monitasoisina hallinnonalojen välisinä suhteina (Multilevel Governance) tai 4) hallinta verkostojen hallintana (Network Governance). Analysoimatta tarkemmin näitä governance käsitteen eri merkityksiä, voidaan kuitenkin todeta, että hallinnan käsite on hallintoa laajempi. Sen piiriin kuuluvat julkisen sektorin lisäksi myös yksityisen ja kolmannen sektorin (kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteiskunta) toimijat. Taustalla on ajatus siitä, että julkinen sektorin ei verkostoituneessa ja kompleksisessä maailmassa voi enää yksisuuntaisesti toteuttaa politiikkapäämääriä, vaan sen tulee toimia läheisessä vuorovaikutuksessa yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa. Tämä systeemisen muutoksen kenttä II laajentaa tarkastelua kapean hallinnonkehittämisen ulkopuolelle.

⁷ Halme ym. (2017) Vaikuttavuusarviointi 2: Talouden muutosajuri ja pelinrakentaja Sitran Talous uudistavaksi ja yhteisölliseksi -vaikuttavuustavoitteen arviointi. Sitran selvityksiä 127.

⁸ Klinj, E-H. (2008); Hakari, K. (2013).

Kuvio 2. Hallinnon ja hallinnan systeemisen muutoksen kentät

Ensimmäinen muutoksen kenttä käsittää pelkästään julkisen hallinnon (Public Administration) ja sen keskeiset instituutiot, rakenteet ja prosessit. Tätä perinteisen hallinnon tutkimuksen piiriin kuuluvaa aluetta leimaa tietty legalistisuus ja staattisuus. Hallinnon roolina nähdään olevan poliittisten päätösten valmistelu ja toimeenpano annettujen linjausten mukaisesti. Toisessa muutoksen kentässä hallinto nähdään laajemmin hallintana (Public Governance), jossa se toteuttaa edellä mainittuja tehtäviä yhteistyössä yhteiskunnan muiden toimijoiden (esim. yksityinen ja kolmas sektori) kanssa. Hallinta on dynaamisempi käsite, johon kuuluu myös proaktiivinen vaikuttaminen haluttujen päämäärien toteuttamiseksi. Kolmannessa systeemisen muutoksen kentässä tarkasteluun otetaan myös demokraattisen järjestelmän (Democratic Governance) piiriin kuuluvat avoimen vaikuttamisen areenat ja muodot. Tällöin kansalainen nähdään

aktiivisena toimijana, yhteisön jäsenenä, joka osallistuu ja vaikuttaa verkostoissa, eikä pelkästään edustuksellisen demokratian kautta tai asiakkaana⁹. Tällöin huomion keskipisteeksi nostetaan ennen kaikkea luottamuksen lisääminen läpinäkyvien prosessien ja demokraattisen dialogin sekä uusien osallistumismuotojen avulla¹⁰. Juuri tälle alueelle paikantuvat sellaiset Sitran avainalueet kuten Kansanvallan peruskorjaus, Avoin Kotka, IHAN ja Erätauko sekä Seuraava erä.

Tässä vaikuttavuusarvioinnissa Sitran toimien vaikuttavuutta Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoitteessa arvioidaan kaikkien kolmen edellä kuvatun systeemisen muutoksen kentän kautta. Tähän arviointiin liittyvissä haastatteluissa kaikki kolme tasoa ovat mukana tulkinna. Avainaluekohtaisessa analyysissä pääpainotus määräytyy pitkälti avainalueen omien lähtökohtien ja tavoitteenmäärittelyn kautta.

⁹ Hakari, K. (2013).

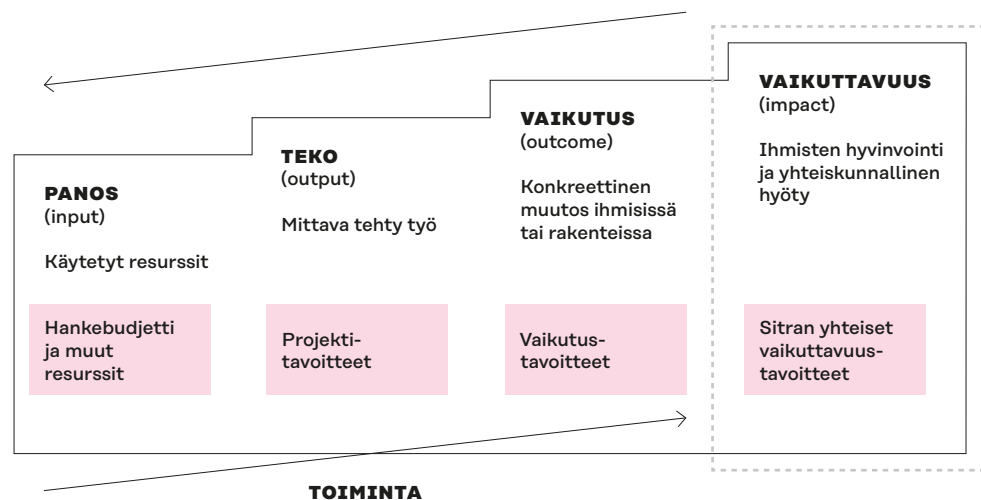
¹⁰ Bovaird, T. & Löffler, E. (2012).

2.2 Vaikuttavuusarvioinnin viitekehys

Kuviossa 3 on kuvattu Sitran vaikuttavuuden määrittelyn taustalla oleva arviointimalli. Vaikuttavuuden arvioinnissa Sitra hyödyntää IOOI-mallia (input–output–outcome–impact),

jossa jokaiselle projektille yksilöidään resurssit, projektin konkreettiset tuotokset (esim. julkaisut, tilaisuudet), vaikutus (outcome) ja vaikuttavuus (impact).

Kuvio 3. Sitran tavoitteenasettelun malli



Jotta voisimme ymmärtää Sitran toiminnan vaikuttavuutta, systemisen vaikuttavuuden tematiikkaa täytyy hieman avata. Jos Sitran vaikuttavuustavoitteesta (Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi) ja sitä tukevien avainalueiden ja hankkeiden tuotoksista ja välittömistä tuloksista pyrittäisiin suoraan johtamaan vaikutuksia hallinnon tai hallinnan systemiseen muutokseen, astutaan helposti ns. vaikuttavuusharhaan. Vaikuttavuusharha on ilmiönä lähellä ns. näennäiskorrelaation käsitettä eli klassista virhepäätelmää siitä, että asioiden esiintymisen yhdessä tarkoittaisi toisen olevan toisen syy. Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi vaikuttavuustavoite on luonteel-

taan systeminen. Sen avulla ei pyritä suoriin korjaaviin vaikutuksiin, joita tyypillisesti tavoitellaan ohjelmälähtöisellä kehittämisellä, suoralla projektirahoituksella ja sääntelytoimenpiteillä. Systemisyys tekee myös vaikuttavuusarvioinnista haastavamman.

Tässä arvioinnissa sovellamme laaja-alaista systemisen ja kehittävän vaikuttavuusarvioinnin viitekehystä¹¹. Valintaa voidaan perustella sillä, että Sitra tavoittelee osallistavalla ja uudistuskäyisellä hallinnolla laajoja yhteiskunnallisia ja systemisiä muutoksia, jotka syntyvät usean toimijan keskinäisen vuorovaikutuksen kautta ja toteutuvat monitasoisissa systemisissä toimintakontekstissa¹². Systemisen

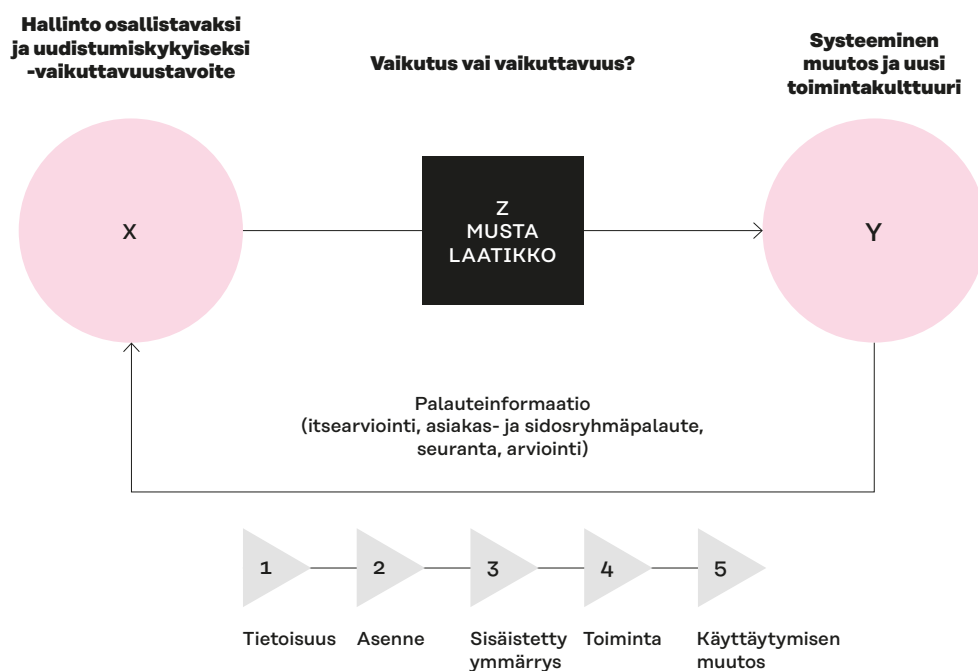
¹¹ Patton, M. Q. (2011); Laloux, F. (2014); Jakonen J P, Kamppinen, M. (2017).

¹² Perustuen Halme ym. (2017).

vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtana on muutoksen dynamiikan hahmottaminen keskinäisriippuvaisessa suhteessa olevien ilmiöiden ja toimijoiden vuorovaikutuspintojen kautta. Tällöin muutos ei ole lineaarista vaan palautemekanismit limittyvät ilmiöiden välisiin rajapintoihin. Samoin muutoksen dynamiikka ei noudata volyy-

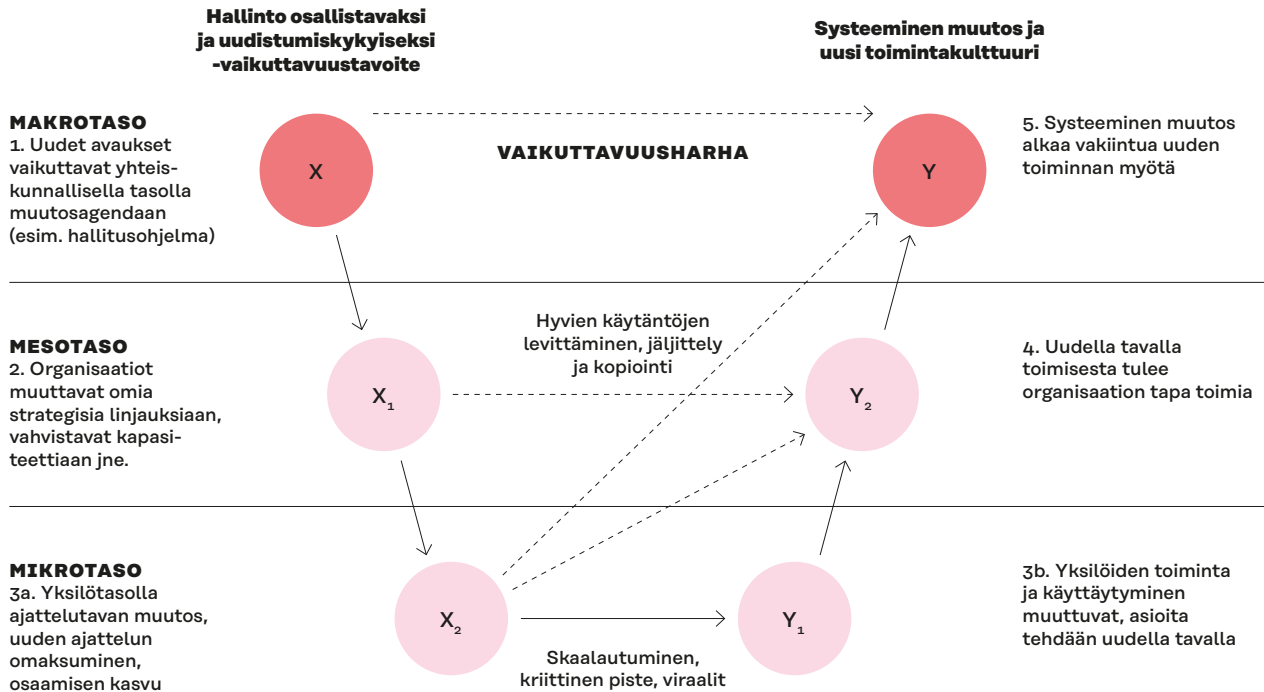
miin pohjautuvaa vaikutusajattelua vaan spiraalista kehityspolkuja, jossa pienillä toimintakäytäntöihin, mentaalimalleihin ja käyttäytymiseen vaikuttavilla muutoksilla saattaa olla systeemisellä tasolla hyvinkin merkittävä vaikutus. Mallin lähtökohtana on ajatus siitä, että kokonaisuutta ei voida johtaa osien summasta.

Kuvio 4. Muutoksen dynamiikka



Kuviossa 4 on kuvattu muutoksen dynamiikka yksinkertaisen, lineaarisen vaikutusketjun kautta. Siinä panosten ja tuotosten välissä oleva musta laatikko kuvaa ns. läpäisytoimintoja (throughputs), joiden kautta panokset ja resurssit muuntuvat tuotoksiksi, vaikutuksiksi ja vaikuttavuudeksi. Useimmat seuranta- ja indikaattorijärjestelmät (esim. kilpailukykyindeksit, Pisa-mittaukset jne.) perustuvat tällaiseen ajatteluun. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että panoksia ja tuotoksia/vaikutuksia analysoimalla tai panos-tuotos tai panos-vaikutussuhteita tarkastelemalla me emme vielä ymmärrä

millaisten mekanismien kautta muunto tapahtuu. Toiminnan kehittämisen ja oppimisen näkökulmasta tämä on kuitenkin välttämätöntä. Mikäli me haluamme vapautua vaikuttavuusharhasta ja siitä mahdollisesti seuraavista virhepäätelmistä, meidän on avettava makrotason kausaalinen suhde meso- ja mikrotason muuntomekanismien kautta. Kuviossa 5 on havainnollistettu, kuinka Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoite on avattavissa. Malli on edelleenkehitetty James Colemanin tunnetuksi tekemästä ”kylpyammemallista” (Colemanilla ei ollut

Kuvio 5. Hallinto avoimeksi ja uudistumiskykyiseksi vaikutusmekanismien tunnistaminen

meso-tasoa eikä suoria mikro-makrovaikutuksia. Tältä osin alkuperäistä kuviota on muokattu)¹³.

Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi vaikuttavuustavoitetta on kuvattu nimeämällä se X:ksi. Jotta kyseisen vaikuttavuustavoitteen alla toteutetuilla toimenpiteillä (kokeilut, pilotit, keskustelun-avaukset jne.) voitaisiin saavuttaa haluttuja vaikutuksia tai vaikuttavuutta, tulee toimintaan osallistuneiden organisaatioiden (x1) tai yksilöiden (x2) sisäistää ne ja/tai ottaa mallit tai uudet ajatukset osaksi toimintaa. Ketju voi mennä organisaatioiden kautta (esim. strategiat tai prosessit) yksilötasolle tai siirtyä henkilöille suoraan. Vaikka näin

tapahtuisikin, eivät sisäistetyt innovaatiot tai uudenlainen ajattelutapa välttämättä vaikuta konkreettisesti, ellei niillä ole käyttäytymisen muutokseen johtavia seurauksia. Vasta kun yksilöt alkavat toimia (y1) toisin, voi systeminen muutos levitä. Perinteisesti organisaation toiminnan on katsottu muuttuvan yksilöiden toiminnan muutoksen summana (y2). Nykyisessä organisaatiokirjallisuudessa¹⁴ on korostettu, että yksilön käyttäytyminen leviää tehokkaimmin ”tartunnan kautta” esim. voimakkaiden mielipidevaikuttajien tai muutosagenttien kautta. Tällainen tartunta voi lähteä hyvinkin nopeaan, jopa eksponentiaaliseen kasvuun tietyn kynnyksarvon ylittyessä. Tällöin tapah-

¹³ Coleman, J. S. (1990).

¹⁴ Esim. Centola, D. (2018).

tuu ns. kriittisen pisteen -ilmiö. Lopulta tietyn ajallisen viiveen jälkeen yksilö- ja organisaatiotason toiminnallinen muutos näkyy järjestelmätasoisena muutoksena. Sitran tapauksessa systeemisen muutoksen synnyttämisen aikajänne hallintamekanismien muutoksen tai osallisuuden alueella vaihtelee lyhyen aikavälin tuloksista ja vaikutuksista (esim. hallituskauden aikana tehdyt kokeilut), keskipitkän aikavälin muutoksiin (esim. lakiuudistukset) ja pitkän aikavälin systeemiseen muutokseen (esim. toimintakulttuurimuutokset). Silti on tärkeää, että erilaisia muutoksia seurataan ja arvioidaan systemaattisesti. Myös keskipitkän ja pitkän aikavälin muutosten seuranta on tärkeää, vaikka niiden taustalla olevat avainalueet ja hankkeet olisivat jo päättyneet. Muutoksen seuranta ja arviointi ovat tärkeitä ennen kaikkea Sitran organisatorisen oppimisen näkökulmasta.

2.3 Arvioinnin aineistot

Arvioinnissa hyödynnettiin monipuolista aineistoa. Keskeisinä arviointijoiden käyttäminä aineistoina ovat:

- Dokumenttianalyysi (dokumentit, trendikuvaukset, raportit, tilastot, ennakointimateriaali)
- Kirjallisuuskatsaus (akateeminen tutkimus ja hallinnon kehittämisen uudet virtaukset)
- Asiantuntijahaastattelut / fokusryhmähaastattelut
- Työpajat sitralaisten kesken (validointipaja 11.2.2019) sekä keskeisten sidosryhmien kanssa (työpaja 15.1.2019)

- Kansainvälinen benchmarking
- Osallistuva havainnointi esim. kokeiluhankkeiden toteutuksen yhteydessä järjestetyissä tilaisuuksissa tai koulu- tuksissa (esim. Siilonmurtajat ja Tieto päätöksenteossa).
- Sekundääriaineiston laaja käyttö (mm. aikaisemmat Sitran teettämät vaikuttavuusarvioinnit, Sitran muu viestintämateriaali, hallinnon kehittämismuistiot ja työryhmämietinnöt)
- Sitran sisäinen seuranta-aineisto (esim. Puhti, avainalueiden ja projektien teettämät kyselyt ja itsearviointimuistio, projektien hyväksymiseen, aloitukseen ja lopetukseen liittyvät raportit, työjärjestys jne.)

Arvioinnin havaintoja ja johtopäätöksiä validoitiin Sitrassa järjestetyssä validointityöpajassa, ohjausryhmän tapaamisissa ja arvioinnin projektiryhmän keskusteluissa. Tiimin sisäinen validointi tapahtuu konsortion eri osapuolten välisenä kommentointina.

Arviointi on luonteeltaan kehittävä eli arvioinnista saatavia tuloksia ja havaintoja jaetaan työn edetessä Sitran sisällä. Näin keskeiset havainnot on mahdollista saada käyttöön jo arviointiprosessin kuluessa. Tällainen työote korostaa arviointitiedon hyödynnettävyyttä tiukan tilivelvollisuuden rinnalla. Petri Uusikylä on ollut toteuttamassa yhtä Tieto päätöksenteossa -projektin taustaselvitystä¹⁵, minkä johdosta hän ei osallistu ko. projektin vaikutusten arviointiin.

¹⁵ Raisio, H. & Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018).

3. Sitran toiminta vaikuttavuustavoitteen alueella

Sitran on edistänyt vaikuttavuustavoitetta Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi monien, keskenään hyvin erilaisten, avainalueiden, ohjelmien, projektien ja muiden toimien kautta (jatkossa puhutaan selkeyden vuoksi vain ”toiminnasta” ja ”toimista”). Seuraavassa Sitran toimintaa on analysoitu eri näkökulmista, tarkoituksena kuvata Sitran tavoitteiden ja toiminnan kokonaisuutta arvioinnin kohteena olevassa vaikuttavuustavoitteessa. Tarkoituksena ei siis ole vertailla tai laittaa järjestykseen eri toimia keskenään, vaan auttaa hahmottamaan niiden muodostamaa kokonaisuutta.

Analyysi perustuu Sitran dokumenttiaineiston pohjalta muodostettuun tulkintaan. Analyysi on luonteeltaan deskriptiivinen eikä siinä vielä oteta kantaa

siihen, miten hyvin Sitra on tavoitteissaan onnistunut (tätä on tarkasteltu jäljempänä). On myös huomioitava, että samat toimet linkittyvät useisiin muihin Sitran vaikuttavuustavoitteisiin ja tässä niitä on tarkasteltu vain hallinnon uudistamisen näkökulmasta.

Taulukossa 2 on kuvattu Sitran toimien linkitystä suhteessa vaikuttavuustavoitteen eri sisältöalueisiin (A–C). Analyysi osoittaa, että Sitran toiminta on jakautunut eri sisältöalueiden kesken suhteellisen tasaisesti, joskin ”uudenlaiset hallintamallit” näyttäisi olleen eniten esillä. Merkittävämpi huomio arvioinnin näkökulmasta on kuitenkin se, että sisältöalueiden kuvaukset ovat sen verran yleisiä, että niihin on helppo linkittää hyvin monenlaista toimintaa.

Taulukko 2. Avainalueiden linkitys vaikuttavuustavoitteen sisältöalueisiin

xx = vahva linkitys, x = linkitys, - = ei selvää linkitystä sisältöalueeseen.

Avainalueen/ projektin/ohjelman nimi	A. Uudenlaisia hallintamalleja monimutkaisiin ongelmiin	B. Kansalais- lähtöisempää ja avoimempaa demokratiaa	C. Askel kerrallaan isoihin muutoksiin	Selite/tavoite (tämän arvioinnin näkökulmasta)
Julkishallinnon johtamisohjelma	xx	x	x	Tavoitteena luoda ja kokeilla uudenlaisia ja osallistavampia toimintatapoja kuntien ja valtionhallinnon kehittämiseen.
Vihreän talouden lähiratkaisut -avainalue (Avoim Kotka -hanke)	-	xx	x	Testattiin verkkoalustaa, jonka avulla kansalaiset voivat osallistua kaupungin kehittämiseen.
Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen -avainalue	x	xx	x	Tavoitteena luoda toimintaympäristö ketterämmille sähköisille palveluille sekä edistää yhteisten tietojen käyttöä ja julkisen datan avaamista.
Palvelujohtamisen mahdollistaminen -avainalue	xx	xx	x	Tavoitteena kehittää toimintamalleja, joiden avulla voidaan luoda tilannekuva yhteiskunnan eri kansalaisryhmien hyvinvoinnista.
Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus -avainalue	xx	xx	xx	Tavoitteena parantaa sote-palveluita tietojohdamisen kautta. Kehitettiin ja pilotointiin sote-tietopakettimalli kuntien ja STM:n kanssa.
Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli -hanke	xx	-	xx	Asiantuntijapaneeli perustettiin joulukuussa 2013 tuomaan tieteen näkökulmaa suomalaiseen kestäväan kehityksen politiikkaan.
Tulevaisuuden hallinto -kokonaisuus	xx	xx	xx	Sitra eri selvityksissä otettu kantaa laajasti hallinnon uudistamista koskeviin kysymyksiin.
KulttuuriVOS (osallistava lainvalmistelu) -projekti	xx	xx	-	Sitra fasilitoi keskustelua kulttuurin valtiosuusjärjestelmän (VOS) uudistuksesta ja kehitti samalla osallistavan lainvalmistelun prosessia.
Kestävän talouspolitiikan johtamiskoulutus (jatkuvaa toimintaa)	xx	-	xx	Kurssien tavoitteena rakentaa näkemystä siitä, miten kestäväälle kehitykselle ominaista, pitkäjänteisyyttä ja laaja-alaisuutta voidaan lisätä talouspol. johtamisessa.
Hyvinvoinnin palveluoperaattori -avainalue	x	xx	x	Tavoitteena rakentaa palveluoperaattori, joka kokoaa eri tietolähteiden ja -rekistereiden sisältämiä hyvinvointitietoja sekä konseptoida ja skaalata ihmiskeskeisen tiedonvaihdon yhteentoimiva alusta.
IHAN – Ihmislähtöinen datatalous -avainalue	x	xx	x	Euroopan laajuisen datan liikkuvuuden standardin kehittäminen.
Julkisen sektorin johtaminen -avainalue	xx	x	xx	Tavoitteena tukea julkisen sektorin uudistumista virkamiesjohdon koulutuksella, poikkeihallinnollisin kokeiluina ja hallinnon uusia toimintatapoja visioimalla.
Seuraava erä -visiotyö	x	xx	xx	Pohjoismaisen mallin uudistamiseen tähtäävää visiota on rakennettu ennakoimalla, yhteiskehittelyä ja dialogin keinoin. Siihen on yhdistetty kansalaiskeskusteluihin keskittyvä Erätauko.
Erätauko-hanke	x	xx	xx	Kansalaiskeskusteluiden ja dialogin toimintamalli.
Tieto päätöksenteossa -projekti	xx	x	x	Tavoitteena tunnistaa tiedon ja päätöksenteon muuttuvaan suhteeseen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia sekä kokeilla uusia tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutusmalleja.
Kansanvallan peruskorjaus -avainalue	xx	xx	-	Tavoitteena parantaa julkisen päätöksenteon kokonaisuuden yhteistoimintaa; vahvistaa ja uudistaa yhdessä puolueiden kanssa niiden toimintakykyä; demokratian uuden käyttöliittymän määrittely ja sen käyttöönoton mahdollistaminen.

Taulukossa 3 on kuvattu Sitran käyttämiä vaikutusmekanismeja eli sitä, miten Sitran on pyrkinyt saamaan aikaan tavoiteltuja vaikutuksia. Vaikutusmekanismien määrit-

tely perustuu Halme ym. (2017) esitettyyn jäsentelyyn¹⁶. Rajat ja määritelmät eri mekani-
nismien välillä ovat häilyviä ja analyysin tarkoitus toimia kokonaiskuvaa rakentavana.

Taulukko 3. Sitran vaikutusmekanismit¹⁷ eli miten Sitran on pyrkinyt saamaan aikaan tavoiteltuja vaikutuksia

xx = tärkein tai ensisijaisin vaikutusmekanismi, x = vaikutusmekanismia hyödynnetty

Avainalueen/projektin/ ohjelman nimi	1) Sense making	2) Keskustelu ja tietoisuus	3) Törmäyttä- minen	4) Kokeilut	5) Toiminta- mallit	6) Päätöksen- tekoon vaikut- taminen	N
Julkishallinnon johtamisohjelma	x		x	x	xx	x	5
Vihreän talouden ratkaisut -avainalue (Avoin Kotka -hanke)		x	x	x	xx	x	5
Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen -avainalue			x	x	xx	x	4
Palvelujohtamisen mahdollistaminen -avainalue	x	x			xx	x	4
Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus -avainalue	x			x	x	xx	4
Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli -hanke	x	x	x		x	xx	5
Tulevaisuuden hallinto -kokonaisuus	xx	x				x	3
KulttuuriVOS (osallistava lainvalmistelu) -projekti		x	x		xx	x	4
Kestävän talouspolitiikan johtamiskoulutus (jatkuvaa toimintaa)	x	xx	x			x	4
Hyvinvoinnin palveluoperaattori -avainalue			x	x	xx	x	4
IHAN Ihmislähtöinen datatalous -avainalue			x		xx	x	3
Julkisen sektorin johtaminen -avainalue	x	xx	x	x	x	x	6
Seuraava erä -visiotyö	xx	x	x		x		4
Erätauko-hanke	x	xx	x		x		4
Tieto päätöksenteossa -projekti	xx	x	x		x	x	4
Kansanvallan peruskorjaus -avainalue	x	xx	x			x	4
Yhteensä	11	11	13	6	13	14	
Ensisijaisin	3	4	0	0	7	2	

¹⁶ Perustuen Halme ym. (2017).

¹⁷ Tässä analyysissä "Käytännön kokeilut ja pilotit" -mekanismi on muutettu "Käytännön kokeiluiksi", sisältäen vain selkeät ja/tai laajemmat kokeilukokonaisuudet (esim. Siilonmurjat). Pilotointi on laskettu mukaan "Uusien toimintamallien levittämiseen ja vakiinnuttamiseen".

Analyysi osoittaa ensinnäkin, että tarkastelluissa avainalueissa on pyritty hyödyntämään kattavasti erilaisia vaikutusmekanismeja. Tätä voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvänä ”tuloksena”, sillä systeemisten muutosten aikaan saaminen edellyttää vaikuttamista yhteiskunnallisen muutoksen eri tasoilla (toimintaympäristö, regiimi, kokeilut, kts. tarkemmin luku 4.3).

Sitra on hyödyntänyt työssään kattavasti erilaisia vaikutusmekanismeja.

Toiseksi, uusien toimintamallien kehittäminen ja levittäminen (ml. pilotointi) (5) ja poliittishallinnollisen perustan rakentaminen päätöksentekoon vaikuttamalla (6) ovat analyysin perusteella yleisimmin hyödynnetyt mekanismit. Monet avainalueista ja projekteista ovatkin pyrkineet kehittämään uudenlaisia toimintatapoja ja -malleja. Esimerkkeinä viimeaikaisimmista, erityisesti hallintoon liittyvistä toimintamalleista voidaan mainita esimerkiksi Tieto päätöksenteossa -projektissa tiedon hyödyntämisen mallit, Erätauko-toimintamalli tai kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli toimintamallina tieteen näkökulman vahvistamiseksi päätöksenteossa. ”Poliittishallinnollisen

perustan rakentaminen” -mekanismin korostuminen on puolestaan odotettu tulos huomioiden, että arviointi tarkastelee erityisesti Sitran roolia hallinnon uudistajana. Kolmantena havaintona nousee esiin se, että kokeilut (tässä arvioinnissa rajattuna selkeisiin laajempiin kokeilu- tai pilotointikokonaisuuksiin, esim. Siilonmurijat) näyttäisi olevan tässä vaikuttavuustavoitteessa vähiten hyödynnetty mekanismi.

Taulukossa 4 on puolestaan kuvattu sitä, mikä on ollut (arvioinnin tekijöiden tulkinnan mukaan) Sitran lähestymistapa avainalueella nimenomaan hallinnon uudistamisen näkökulmasta. Osa avainalueista on sellaisia, joissa Sitra on pyrkinyt vaikuttamaan hallinnon substanssiin (tai teoriaan) esimerkiksi julkaisujen ja koulutusten kautta. Esimerkkejä tästä ovat mm. Tulevaisuuden hallinto -kokonaisuuteen kuuluvat selvitykset (esim. Governments for the Future -selvitys) tai Julkisen sektorin johtamisen -avainalueen Uudistaja-kurssi ja Ilmiölähtöinen julkinen hallinto -keskustelunavaus. Osa avainalueista on puolestaan sellaisia, joissa Sitra on pyrkinyt vaikuttamaan hallinnon ja päätöksenteon rakenteisiin. Hyvä esimerkki tästä on strategisen hallitusohjelman malli (osa Tulevaisuuden hallinto -kokonaisuutta) tai Kansanvallan peruskorjaus -avainalue. Selvästi eniten Sitra on pyrkinyt kehittämään ja konseptoimaan erilaisia toimintamalleja, liittyen esimerkiksi palveluiden kehittämiseen (erityisesti sote-sektorilla).

Taulukko 4. Sitran lähestymistapa kolmen modaliteetin mukaan (teoria, rakenne ja toimintamalli)

Avainalueen/projektin/ohjelman nimi	Substanssi/ teoria	Rakenne	Toimintamalli
Julkishallinnon johtamisohjelma	x	-	x
Vihreän talouden ratkaisut -avainalue (Avoin Kotka -hanke)	-	-	x
Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen -avainalue	-	-	x
Palvelujohtamisen mahdollistaminen -avainalue	-	-	x
Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus -avainalue	-	-	x
Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli -hanke	-	-	x
Tulevaisuuden hallinto –kokonaisuus	x	x	-
KulttuuriVOS (osallistava lainvalmistelu) -projekti	-	-	x
Kestävän talouspolitiikan johtamiskoulutus (jatkuvaa toimintaa)	x	-	-
Hyvinvoinnin palveluoperaattori -avainalue	-	-	x
IHAN Ihmislähtöinen datatalous -avainalue	-	(x)	x
Julkisen sektorin johtaminen -avainalue	x	(x)	x
Seuraava erä -visiotyö	x	-	-
Erätauko-hanke	-	-	x
Tieto päätöksenteossa -projekti	x	-	x
Kansanvallan peruskorjaus -avainalue	x	x	-

Taulukossa 5 on kuvattu Sitran toiminnan kohteita eli mihin sidosryhmiin tai yhteiskunnan eri osa-alueisiin Sitra on pyrkinyt vaikuttamaan muutoksen synnyttämiseksi. Tämä on eri asia kuin se, missä lopullista vaikuttavuutta tavoitellaan. Esimerkiksi toiminnan kohde voi olla valtionhallinto, vaikka lopullisena tavoitteena on parantaa sote-palveluiden vaikuttavuutta kansalaisten tasolla. Joissakin tapauksissa vaikuttavuuden kohde on sama asia kuin avainalueen sidosryhmäkumppanit, mutta joissakin tapauksissa ei. Tässä analyysissä fokus on siis toiminnan kohteissa, ei kumppaneissa.

Analyysi osoittaa, että poliittiset päättäjät, valtionhallinto sekä kunnat, kaupungit ja alueet ovat yleisimmät vaikutusten kohteet tarkastelluissa avainalueissa. Tämä on hyvin odotettu tulos vaikuttavuustavoite huomioon ottaen. Kiinnostavampi havainto liittyykin siihen, että vain viidellä avainalueella Sitra on pyrkinyt vaikuttamaan suoraan kansalaisiin ja kansalaisrajaan. Hyviä esi-

merkkejä tästä ovat Erätauko ja Avoin Kotka-konseptit (kts. luku 4.2). Tämä heijastaa Sitran strategisia valintoja, joissa Sitra on aiemmin tietoisesti pyrkinyt keskittymään ”päättäjätasolle”, mutta viime vuosina on alkanut painottaa kansalaisrajaamisen merkitystä vaikuttavuuden synnyttämiseksi. Toinen kiinnostava havainto on, että tarkastelluista avainalueista ainoastaan yhdellä avainalueella (IHAN Ihmislähtöinen datatalous) Sitra on pyrkinyt vaikuttamaan Suomen rajojen ulkopuolella kansainväliseen toimintakenttään tai kansainvälisiin toimijoihin (esim. EU)¹⁸. Toisaalta tämä on linjassa Sitran perustehtävän kanssa (suomalaisen yhteiskunnan kehittäminen), mutta toisaalta voidaan ajatella, että suomalaisen yhteiskunnan kehitys on yhä enemmän kytköksissä kansainvälisiin toimijoihin. Kansainvälisyyden painotusta vahvistettiin Sitran vuonna 2017 päivitettyssä kv. strategiassa. IHAN-avainalueen käynnistäminen on tästä yksi esimerkki.

¹⁸ Tämän arvioinnin ulkopuolelta voidaan mainita myös Kiertotalous, jossa Sitra on ollut kansainvälisestäkin tarkasteltuna yksi näkyvimmistä toimijoista.

Taulukko 5. Sitran toiminnan kohteet eli mihin sidosryhmiin tai yhteiskunnan eri osa-alueisiin Sitra on pyrkinyt vaikuttamaan muutoksen synnyttämiseksi.

Avainalueen/ projektin/ ohjelman nimi	Poliit- tiset päättäjät	Valtion- hallinto	Kunnat, kau- pungit, alueet	Järjestöt	Kansal- laiset (neljäs sektori)	Yrityk- set	Tut- kimus (Tiede / tutkijat)	Media	Kulttuu- rikentän toimijat	Kv. toimijat / EU-taso
Julkishallinnon johtamisohjelma	-	x	x	-	-	-	-	-	-	-
Vihreän talouden lähiratkaisut -avainalue (Avoin Kotka -hanke)	x	x	x	-	x	x	-	x	-	-
Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen -avainalue	x	x	x	-	-	x	-	-	-	-
Palvelujohtamisen mahdollistaminen -avainalue	-	x	x	x	-	-	-	-	-	-
Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus -avainalue	x	x	x	x	-	x	x	-	-	-
Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli -hanke	x	x	-	-	-	-	x	-	-	-
Tulevaisuuden hallinto -kokonaisuus	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-
KulttuuriVOS (osallistava lainvalmistelu) -projekti	x	x	-	x	-	-	x	-	x	-
Kestävän talouspolitiikan johtamiskoulutus (jatkovaa toimintaa)	x	x	x	x	-	x	x	x	-	-
Hyvinvoinnin palveluoperaattori -avainalue	-	x	x	x	x	x	-	-	-	-
IHAN – ihmislähtöinen datatalous -avainalue	-	x	-	-	x	x	-	-	-	x
Julkisen sektorin johtaminen -avainalue	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-
Seuraava erä -visiotyö	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-
Erätauko-hanke	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-
Tieto päätöksenteossa -projekti	x	x	x	-	-	-	x	-	-	-
Kansanvallan peruskorjaus -avainalue	x	x	-	-	x	-	-	-	-	-
Yhteensä	14	16	11	7	6	8	7	3	1	1

4. Vaikuttavuustavoitteen toteutuminen kolmella sisältöalueella

4.1 Uudenlaisia hallintamalleja monimutkaisiin ongelmiin

Teollistumisen myötä yhteiskunta kehittyi tehokkaaksi ja varmaksi hyvinvoinnin tuottajaksi. Samalla siitä tuli jäykkä ja uudistumiskyvytön. Poliitikassa tehdään lyhytnäköisiä valintoja pitkän aikavälin strategioiden kustannuksella, eivätkä nykyiset rakenteet ja päätöksentekomenetelmät kykene ratkaisemaan maailman viheliäisiä ongelmia. Päätöksentekoa monimutkaisessa ympäristössä voidaan helpottaa lisäämällä organisaation tai verkoston eri osien avoimuutta sekä niiden keskinäistä vuorovaikutusta ja integraatiota. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi siirtymistä erillisistä hallinnonaloista yhtenäiseen valtioneuvostoon. Lisäksi yhteiskunta tarvitsee yhteisen suunnan. Sitä määrittämään kannattaa tuoda tärkeimmät sidosryhmät eriävine näkemyksineen. Yhteiskunnan tuotannolliset resurssit pitää myös suunnata sekä sääntely uudistaa tukemaan yhteistä päämäärää. Se edellyttää rohkeaa ja korkean tason poliittista sitoutumista muutokseen. (Sitran vaikuttavuustavoite Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi, Visio Suomelle)

4.1.1 Vaikuttavuushypoteesi ja tarkastelunäkökulmat

Sitran roolia vaikuttavuustavoitteen ”uudenlaisia hallintamalleja monimutkaisiin ongelmiin” -sisältöalueen edistämisessä on tässä arvioinnissa tarkasteltu seuraavan vaikutushypoteesin kautta:

Sitra on edistänyt suomalaisen yhteiskunnan muutosvalmiutta ja uudistumiskykyä analysoimalla suomalaisen demokratian tilaa, vahvistamalla julkisen hallinnon uudistumis- ja muutoskyvykkyyttä sekä toteuttamalla näitä tukevia kokeiluja.

Sitran mukaan päätöksentekoa monimutkaisessa ympäristössä voidaan helpottaa lisäämällä organisaation tai verkoston eri osien avoimuutta sekä niiden keskinäistä vuorovaikutusta ja integraatiota. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi siirtymistä erillisistä hallinnonaloista yhtenäiseen valtioneuvostoon. Lisäksi yhteiskunta tarvitsee yhteisen suunnan. Sitä määrittämään kannattaa tuoda tärkeimmät sidosryhmät eriävine näkemyksineen. Yhteiskunnan tuotannolliset resurssit pitää myös suunnata sekä sääntely uudistaa tukemaan yhteistä päämäärää. Se edellyttää rohkeaa ja korkean tason poliittista sitoutumista muutokseen¹⁹.

Hypoteesin toteutumista on arvioitu kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäisen näkökulman osalta kyse on siitä, miten Sitra on onnistunut muutosvalmiuden ja uudistumiskyvyn herättämisessä. Tässä kyse on kuvion 5 ns. kylpyammemallin X-kanavan tekijöiden analyysistä, so. miten muutosvalmiuden ja uudistumiskyvyn merkitys on tiedostettu yhteiskunnan tasolla (makrotaso), miten se siirtyy organisaatioiden (esim. ministeriöt ja valtion virastot) strategioihin ja suunnitelmiin

¹⁹ Sitra (2014) Visio Suomelle. Kohti kestävää hyvinvointia. Sitran työpaperi, 31.10.2014; Hämäläinen, T. (2013) Kohti kestävää hyvinvointia. Uuden sosioekonomisen yhteiskuntamallin rakennuspuita. Sitra.

(mesotaso) sekä lopulta miten yksilötasolla uudistumisen edellyttämä kyvykkyys tiedostetaan (mikrotaso). Toinen näkökulma liittyy uudistuksen toimeenpanoon ja yksilöiden sekä organisaatioiden toiminnan (käyttäytymisen) muutokseen. Toimitaanko monimutkaisessa ja vahvasti keskinäisriippuvaisessa maailmassa toisella tavalla?

Näkykö yhteiskunnan muutoksen nopeus toimintayksiköiden ketteryydessä ja kohtaako muutospuhe muutosteot?

Sitra on vaikuttanut isojen muutosten johtamisen kulttuuriin ja rakenteisiin erityisesti valtionhallinnossa. Esimerkkeinä on tarkasteltu Sitran Tulevaisuuden hallinto-kokonaisuuden alla julkaistuja selvityksiä ja keskustelualoitteita (erit. Governments for the Future -selvitys ja strategisen hallitusohjelman toimintamalli) sekä niihin liittyvää taustavaikuttamista. Toisen näkökulman osalta kyse on siitä, miten Sitra on osaltaan ollut vaikuttamassa viimeaikaisten isojen muutosten etenemiseen ”Askel kerrallaan isoihin muutoksiin” -lähestymistavan mukaisesti. Tarkoituksena on muodostaa kokonaiskuva siitä, mikä Sitran rooli on ollut osana viimeaikaista isoja muutoksia (”transitioita”). Tarkasteluun on valittu kaksi isoa muutosta, joiden parissa myös Sitra on toiminut aktiivisesti: kestävä talous ja sosiaali- ja terveyspalvelut. Näihin liittyviä Sitran avainalueita ja projekteja on peilattu

meta-analyysin avulla edellä kuvatun Transition Management -viitekehyksen jaotteluun kolmeen eri tasoon.

4.1.2 Vaikuttavuustavoitteen sisältöalueella tapahtunut kehitys

Mitä alan kansainvälinen tutkimus sanoo hallintamalleista?

Tarkasteltaessa 2000-luvun alun hallinnon ja johtamisen tutkimusta, voidaan viitatuimpien artikkeleiden temaattisen luokittelun avulla hahmottaa eräänlainen metanarratiivi julkisen hallinnan trendeistä. Tämän otannan pohjalla olevassa systemaattisessa katsauksessa²⁰ esiinnousseet artikkelit edustavat joitakin merkittäviä pisteitä laajemmassa akateemisessa keskustelussa, joka osaltaan taustoittaa Sitran työtä hallinnon kehittämisessä.

2000-luvun alussa on ollut nähtävissä, että New Public Management -liikkeen jälkeen julkiseen hallintoon on kohdistunut kasvava kansalaislähtöisyyden paine. Kansalaisten osallisuus julkisessa hallinnassa on tällöin tunnustettu käyttämättömänä mahdollisuutena, mutta osallisuuden toteuttaminen käytännössä on ontunut, kansalaisten ollessa pääasiassa haluttomia omaksumaan aktiivisempaa roolia suhteessa julkiseen hallintoon. Osallisuutta on kuitenkin voitu kehittää osallistuttamalla sidosryhmiä ja siirtymällä kohti sektorirajat ylittävää kollaboratiivista hallintoa²¹.

²⁰ Kotiranta, S. & Ahonen, P. (2017).

²¹ Vigoda-Gadot, E. (2002).

Yhteistyölle perustuvan hallinnan eduista on näihin aikoihin käyty vilkasta keskustelua ja akateemisen kirjallisuuden fokus on alkanut siirtyä käytännöllisiin kysymyksiin²². Tähän aikaan on myös esitetty ettei julkinen sektori varsinaisesti menetä rooliaan ulkopuolisille verkostoille, mutta nämä voivat tuoda huomattavaa lisäarvoa vaikeiden ongelmien ratkaisemiseen²³. Samalla on tunnistettu että verkostot asettavat edellytyksiä hallinnon rakenteille ja johtamiskäytännöille²⁴. Myös kollaboratiivisen hallinnan korostunut avoimuuden tarve on noussut esille²⁵.

Vuosikymmenen lopulla kollaboratiivisesta hallinnasta on tehty tapaustutkimuksille pohjaavia kokoavia analyyseja, joissa on seikkaperäisesti eritelty tekijöitä, jotka vaikuttavat yhteistyön onnistumiseen. Näihin muuttujiin on havaittu kuuluvan muun muassa organisaation aiempi yhteistyöhistoria, sidosryhmille annetut kannustimet, valta- ja resurssitasapaino, sekä johtamiseen ja institutionaaliseen suunnitteluun liittyvät tekijät. Prosessitasolla taas korostuu dialogi, luottamus, sitoutuminen ja jaettu ymmärrys. Yhteistyön on havaittu kehittyvän vaiheittain ja pienten voittojen on havaittu kehittävän tehokkaasti luottamusta toimijoiden välillä²⁶.

Tähän aikaan hallinnon tutkimuksessa on noussut esiin myös niin kutsutut viheliäiset ongelmat (wicked problems). Verkostojen ongelmanratkaisukyky ja tapa kyetä hyödyntämään jaettuja resursseja tunnistettiin lupaavina tekijöinä näiden ongelmapyyhtien ratkaisuun. Perustavalaatuisena ongelmana

verkostojen toiminnalle on kuitenkin tunnistettu tiedon liikkuminen toimijoiden välillä, sekä sen vastaanottaminen ja iskostuminen²⁷.

2010-luvulle tultaessa verkostojen hyödyntäminen ja integratiivinen johtaminen on arkipäiväistäytynyt julkisessa hallinnossa ja tällöin on paremmin kyetty tarkastelemaan tähän liittyviä johtamiskäytäntöjen eroja²⁸. Tällöin on puhuttu myös internet-perustaisten alustojen ja tähän liittyvän alustatalouden kasvavasta roolista suhteessa julkiseen hallintaan²⁹. Muutoksen mittakaava on tällöin jollakin tasolla käsitetty, mutta keskustelulle on ollut leimallista korostunut optimismi.

Vanhanaikainen New Public Management ja verkostoille perustuvan julkisen hallinnan ja osallistuttavan hallinnan kokeilutoiminta kohtasivat jälleen kritiikkiä. Toimintaa ohjaavaa arvoperustaa peräänkuulutettiin ja julkisen hallinnon erityinen rooli julkisten arvojen vaalimisessa, julkinen palveluvalvonta ja demokraattisen osallisuuden tarpeellisuus korostuivat³⁰. Digitaalisten alustojen kehittyminen yhdistettynä edustuksellista hallintoa leimaavaan legitimaatiovajeseen koettiin edelleen lisäävän paineita kansalaisten osallistuttamiselle, mutta systemaattisen johtamistavan puute, mielipide-erot osallisuuden paikasta ja osallistavan innovaation rajallinen valta on tunnistettu ongelmana³¹.

Myös liiallinen optimismi suhteessa digitalisaatioon ja datan käyttöön kohtasivat tarkentuvaa kritiikkiä. Liiallinen usko data-perustaisuuteen on vuoteen 2016 mennessä tunnistettu ongelmana laajemminkin, mutta

²² Vangen, S. & Huxham, C. (2003).

²³ Agranoff, R. (2006).

²⁴ McGuire, M. (2006).

²⁵ Thomson, A. & Perry, J. (2006).

²⁶ Ansell, C. & Gash, A. (2007).

²⁷ P. Weber, E. & Khademian, A. (2008).

²⁸ Silvia, C. & McGuire, M. (2010).

³⁰ Bryson, J. & Crosby, B. & Bloomberg, L. (2014).

³¹ Fung, Archon. (2015).

julkisen hallinnon tapauksessa on merkittävää, että hallinnon avoimuus tunnuslukujen kautta altistaa sitä muun muassa poliittisesti motivoituneelle ulkopuoliselle kritiikille, jossa ei oteta huomioon niitä tapoja, joilla näitä lukuja hallinnon sisällä käytetään³².

Miten maailmalla tapahtuu julkisen hallinnan alueella?

Vaikka Suomi sijoittuukin useassa innovatiivisuus- ja hallinnonkehittämisen vertailuissa maailman kärkimaihin, on meillä kuitenkin aina opittavaa OECD:n ja EU:n kärkimaista. Sitra on pyrkinyt aktiivisesti hakemaan hyviä hallinnon avoimuuden ja osallistavuuden käytäntöjä mm. Alankomaista, Kanadasta, Ruotsista, Singaporesta, Norjasta ja Tanskasta. Analysoitaessa mainittujen verrokkimaiden hallintaprofiileita (governance profiles) kuuden eri osatekijän³³ suhteen, voidaan havaita, että Suomen ja valittujen kansainvälisten verrokkimaiden hallintaprofiilit ovat luonteeltaan hyvin samanlaisia. Ne edustavat Maailmanpankin vertailutilastoissa parasta kymmenystä. Silti yksittäisistä uudistuskäytännöistä voidaan hyvin oppia, vaikka poliittis-hallinnollisissa järjestelmissä tai hallintamalleissa olisikin eroavaisuuksia.

- **Ruotsin** keskushallinnon uudistus ja ns. Regeringskansliet-malli on synnyttänyt joustavuutta keskushallinnon rakenteiden ja prosessien uudistamiseen. Tätä tukee lisäksi järjestelmän vahva poliittinen ohjaus ja kollegiaalinen päätöksenteko.
- **Tanska** puolestaan erottuu EU-maista mm. Digital Welfare 2013–2020 strategiallaan. Strategia kohdistuu terveys- ja sosiaalipalveluihin, vanhuspalveluihin sekä koulutukseen. Strategian keskiössä ovat erityisesti ICT:n ja hyvinvointiteknologioiden käyttöönoton kiihdytys asiakaspinnoissa ja palvelujen toteuttamisessa (ml. telelääketiede, hyvinvointiteknologioiden käyttöönotto hoitotimenpiteissä). Lisäksi Tanskaa on pidetty hyvänä esimerkkinä tiedolla johtamisen ja asiakasohjautuvuuden suhteen (esim. työllisyyspalvelut).
- **Norja** perusti vuonna 2008 Difin (Direktoratet for forvaltning og IKT) kehittämään julkista hallintoa ja siihen liittyviä digitaalisia palveluita. Yhdessä maan digitalisointineuvoston kanssa julkisten ePalveluiden kehitys on Norjassa lähtenyt vauhdikkaasti liikkeelle.
- **Alankomaissa** hallinnon kehittäminen on visionääristä ja yli hallituskausien ulottuvaa. Sähköiset palvelut ja asiakaslähtöiset palveluprosessit ovat niin ikään huomattavasti Suomea edellä. Esimerkteinä voidaan mainita maahanmuutto- ja yrittäjyyspalveluiden yhdenluukun ”vain kerran” -periaate sekä asiakasraati- ja käyttäjäryhmädialogit.

Verkostojen hyödyntäminen on arkipäiväistynyt julkisessa hallinnossa 2010-luvulle tultaessa.

³² Lavertu, S. (2015).

³³ Osatekijät ovat: korruption ehkäisy/kontrolli, hallituksen toimien vaikuttavuus, poliittinen stabiileetti ja uhkien (esim. terrorismi vähäisyys), sääntelyn laatu, oikeusvaltion toimivuus ja ilmaisunvapaus ja tiilivollisuus (vrt. Data from database: [Worldwide Governance Indicators 2016.](#))

Singaporen julkisen sektorin johtamiskoulutus on mallina monelle OECD-maalle

Singapore on kehittynyt kokoaan merkittävämmäksi toimijaksi hallinnon kehittämisen alalla. Mistä on kysymys, kun pienen kaupunkivaltion johtamiskäytäntöjen kehittämistä tutkitaan maailmanlaajuisesti? Singaporen päämisterin alaisuudessa toimivan Public Service Division (PSD) tarjoaa muutamia helposti yleistettäviä oppeja julkishallinnon osaamisen vahvistamiseen.

Singaporen julkinen sektori kannustaa ja tukee liikkuvuutta hallinnon yksikköjen välillä. Tietoisena tavoitteena on kehittää yksilötason osaamista, tietämystä ja verkostoja tavalla, joka mahdollistaa saumattoman yhteistyön oman vastuualueen ulkopuolisten yksikköjen kanssa. Hallinto on erikoistunut ja erikoistuminen laaja-alaisten teemojen sisällä (keskushallinto, turvallisuus, hyvinvointi, infrastruktuuri ja ympäristö sekä talous) on mahdollista myös yksilötasolla, mutta linjamaisen uran sijasta keskitytään yhteistyön saumattomuuteen.

Liikkuvuutta tuetaan myös laaja-alaisella hallinnon koulutuksella. Singaporen hallinnon johtamiskoulu Civil Service College (CSC) järjestää monipuolisia kursseja, joiden aihepiirit vaihtelevat data-analytiikasta julkisuusviestintään. Oppimiskokonaisuuksien pääpaino on verkkokursseissa, mikä edesauttaa oppimisen ajoittamista itselle parhaiten sopiviin hetkiin. Nämä valtionhallinnon työntekijöiden tarpeisiin räätälöidyt oppimiskokonaisuudet suodattavat samalla tehokkaasti epäolennaista tietoa, kun kurssi voidaan suunnitella kokonaisuutena vastaamaan osaamistarpeita.

Keskeinen osa Singaporen julkisen hallinnon toimintaa on myös mentorointi. Tämä on paitsi käyttökelpoinen koulutuksen menetelmä, mentorointi kehittää samalla myös tekijäänsä. Yhteistyön ja tiimiperustaisen työtavan tarpeen kasvaessa, ammatillisen vuorovaikutustaidon kehittäminen on tärkeää. Opettaminen on usein paras tapa oppia.

- **Kanada** on niin ikään ollut pitkään OECD:n vertailuissa yksi maailman edistyksellisimmistä hallinnon uudistajista. Kanada on ollut edelläkävijä tiedolla johtamisen mallien kehittämisessä sekä näyttöperusteisessa päätöksenteossa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita useat liittovaltiotason vaikuttavuusarviointikäytännöt sekä uusimpana Impact Canada -aloite, joka kokoa yhteisen sateenvarjon alle tuloksellisuusmallit, innovaatio- ja kumppanuusrahoituksen sekä erilaiset kokeilut.

4.1.3 Arviointi Sitran projekteista ja hankkeista

Tässä osiossa käydään Uudenlaisia hallintamalleja monimutkaisiin ongelmiin -sisältöalueen näkökulmasta kolme keskeistä avainalue- tai projektitason tarkastelua: 1) Julkisen sektorin johtaminen ja sen alla olevat hankkeet 2) Kansanvallan peruskorjaus -avainalue ja 3) Tieto päätöksenteossa -projekti. Muita aihealueen kannalta keskeisiä avauksia, kuten Governments for the Future -selvitystä, strategiseen hallitusohjelmaan liittyviä avauksia sekä kestävän kehityksen asiantuntijapaneeleita ja sosiaali- ja terveydenhuollon projekteja on käsitelty myös tämän raportin muiden sisältöalueiden tarkastelun yhteydessä.

CASE JULKISEN SEKTORIN JOHTAMINEN

Mistä on kyse?

Sitra teki syyskuussa 2016 päätöksen sisällyttää julkisen hallinnon johtamiskoulutus uudelleen strategiaansa. Julkisen sektorin johtamiskoulutus -avainalueen tarkoituksena on Sitran oman tavoitteenasettelun mukaan vuosina 2017–2018 ollut tarjota lähinnä ministeriöille ja niiden hallinnonaloille työkaluja poikkihallinnolliseen, tulevaisuus-suuntautuneeseen johtamiseen, ketterään kokeilutoimintaan sekä uuden oppimiseen ja vanhasta poisoppimiseen. Vaikka avainalueen nimi on ollut Julkisen sektorin johtaminen (JSJ), ohjelman painopiste on ollut ministeriöissä ja niiden hallinnonalojen virastoissa ja laitoksissa eli valtion keskushallinnossa.

Avainalue on tarjonnut työkaluja poikkihallinnolliseen tulevaisuussuuntautuneeseen johtamiseen, kokeilutoimintaan ja uuden oppimiseen.

Avainalueen kolme toiminnallista kärkeä ovat olleet:

1) Uudistuva julkinen sektori – mahdollistava johtaminen -koulutus, johon on osallistunut 2017–2018 aikana kaikkien 12 ministeriön johtoryhmät ja viiden case-viraston (Kela, Väestörekisterikeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Viestintävirasto ja Opetushallitus) johto. Tätä osiota kutsutaan jatkossa Uudistuja-koulutuksen nimellä.

2) Siilonmurtajat -kokeilut, joita on toteutettu neljä kappaletta ja joiden lisäksi on järjestetty erilaisia tilaisuuksia hallinnon kokeilutoiminnan edistämiseksi

3) Ilmiömäinen julkinen hallinto -keskustelualoite, joka julkaistiin 31.8.2018 ja jonka tavoitteena on auttaa maan hallitusta ja ministeriöitä uudistamaan toimintaansa entistä strategisempaan, pitkäjänteisempään ja yhtenäisempään suuntaan.

Seuraavassa näitä kolmea aluetta tarkastellaan aluksi suhteessa JSJ-avainalueelle määriteltyihin vaikutustavoitteisiin ja sen jälkeen vielä yksityiskohtaisemmin dokumenttiaineistojen ja tehtyjen haastattelujen pohjalta (taulukko 6).

Taulukko 6. Julkisen sektorin johtaminen -avainalue

Lähde: Sitra

Vaikutustavoite	Miten vaikutustavoitteet edistävät ”Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi” -vaikuttavuustavoitteen toteutumista?
1. Henkilökohtainen oppiminen: Osallistajat ottavat käyttöön uusia johtamiskäytäntöjä sekä yhteistyön ja sen johtamisen tapoja ja keinoja	Uudistaja-koulutus perustuu uudentyyppiseen otteeseen, jossa lähtökohtia ovat mm. vahvuuksiin perustuva johtamisajattelu, positiivinen psykologia ja palvelulähtöinen ajattelu. Koulutuksessa merkittävässä roolissa ovat osallistujien omat toimintatapakokeilut, jotka ovat liittyneet palvelulähtöiseen ajatteluun ja yhteistyöhön yli hallinnonalarajojen. Näin menetellen vahvistetaan hallinnon uudistumiskykyä kohti 2020-luvun haasteita.
2. Toimintatapamuutuskokeilut: Osallistajat ottavat käyttöön uusia johtamiskäytäntöjä sekä yhteistyön ja sen johtamisen tapoja ja keinoja	Suuri osa toimintatapakokeiluista on liittynyt ministeriöiden yhteistyöhön ja ”toisin tekemisen tapoihin”, millä on suuri merkitys jatkossa hallinnon uudistumiskykyyn kannalta.
3. Kokeilut tuottavat toimivia ratkaisuvaihtoehtoja julkisen hallinnon toimintatapojen ja johtamisen uudistamiseksi	Kokeilutoiminnan hankkeilla ja niihin liittyvällä innovaatiokyvykkyyden vahvistamisen toimenpiteillä on yhteys hallinnon uudistumiskykyyn ja osallistavuuteen. Kokeilutoimintamme on edistänyt ylipäänsä kokeilukulttuurin vahvistamista valtionhallinnossa, mikä on palvellut hyvin myös pääministeri Sipilän hallituksessa olevaa tavoitetta hallinnon kokeilukulttuurin vahvistamisesta.
4. Exit-suunnitelman käytettävyys ja sitä koskevat päätökset sovittu yhdessä sidosryhmien kanssa	Exit-suunnitelma luo mahdollisuuden vahvistaa pitkäjänteisesti julkisen hallinnon ja erityisesti ministeriöiden uudistumiskykyä. Samalla exit-suunnitelman toteutus luo mahdollisuuden tukea HAUS:n toimintatapaa, toiminnan sisältöjä ja muutosta valtioneuvoston innovaatiokeskukseksi, millä turvataan pitkäjänteinen hallinnon uudistaminen 2020-luvulla.
5. Näkemykset kulttuurimuutoksesta ja kyvykkyyden vahvistamisesta	Koulutusmateriaalit ja koulutuksessa tuotettu aineisto liittyy palvelulähtöisyyden periaatteisiin. Tällä on syy-vaikutus -suhde hallinnon uudistamisessa nimenomaan osallistamisen näkökulmasta. Osallistaminen koskee sekä henkilöstöä että palvelujen käyttäjiä (co-design ja co-creation -mallit).
6. Keskustelualoitteessa esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen käytettävyys ja käyttö	Keskustelualoitteen perusideana on lisätä ministeriöiden yhteistyötä toimintatapoja uudistamalla. Ajatus on, että yhteistyötä tehdään jatkossa paremmin ja enemmän ja yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä parantaa ministeriöiden toiminnan joustavuutta ja uudistumiskykyä ja harjaannuttaa ministeriöt entistä vahvemmiksi muutosjohtamisen asiantuntijoiksi. Tämä edistää kiistatta ministeriöiden uudistumiskykyä.

Sitran rooli ja merkitys

Julkisen sektorin johtamisen avainalueen tavoitteissa korostuvat yhtenäisen valtioneuvoston periaatteet kuten yli hallinnonalojen tapahtuva yhteistyö, joustavat organisaatorakenteet ja toimintaprosessit sekä ketterä toimintakulttuuri yhdistettynä mahdollistavaan, palvelevaan tai fasilitoivaan johtamisajatteluun. Toisena vahvana, läpileikkaavana painotuksena on kannustaminen systeemiseen muutokseen ja innovaatiokyvykkyyden lisäämiseen. Nämä molemmat ovat erittäin tärkeitä uudistettaessa julkisen

hallinnon toimintaperiaatteita, rakenteita, prosesseja ja toimintakulttuuria.

Tätä taustaa vasten Sitran avausta julkisen sektorin johtamisen alueella voidaan pitää täysin perusteltuna. Etenkin systeemiseen muutokseen tähtäävää transformatiivista lähestymistapaa³⁴ voidaan pitää erittäin perusteltuna näkökulmana uudistukseen.

Seuraavaksi tarkastellaan erikseen Julkisen sektorin johtaminen -avainalueen kolmea toiminnallista kärkeä Uudistaja-koulutusta, Siilonmurtajat-kokeiluja ja ilmiöläh- töisen hallinnan keskustelualoitetta.

³⁴ Christensen, T. & Laegreid, P. (2016).

CASE UUDISTUJA-KOULUTUS LÄPIVALAISUSSA

Mistä on kyse?

Vuosina 2017–2018 Uudistuja-koulutus jaettiin kaikkiaan kuuteen kurssiryhmään, joista viimeinen päättyi joulukuussa 2018. Koulutus oli verraten pitkäkestoinen: 11 koulutuspäivää kuuden kuukauden aikana. Työmuodot kurssin aikana vaihtelivat ja koulutusryhmän yhteistoiminnallisuudella, mobiilioppimisella, käytäntöön vievillä välitehtävillä sekä verkko-oppimisympäristöllä on ollut keskeinen rooli. Uudistuja-koulutus painottui sisällöllisesti seuraaviin teemoihin tai moduuleihin:

1. Globaalit ilmiöt ja julkisen sektorin uudistumiskyky
2. Uusia toimintamalleja monimutkaisiin ongelmiin
3. Systemisen toisin tekemisen mallia maailmalta
4. Julkisesta hallinnosta palveluun
5. Ihmisten johtaminen ja uudistuva johtamiskulttuuri
6. Toimintatapauudistusten ja kokeilujen opit käyttöön

Uudistuja-koulutusta voidaan pitää palautteen ja haastattelujen perusteella onnistuneena ja hyvin toteutettuna kokonaisuutena.

Sitran rooli ja merkitys

Ministeriöiden ja valtion virastojen johtajat ovat keskeisessä asemassa muutostietoisuuden ja uudistuskyvyn herättämisessä. Johdolla tulee olla ymmärrystä siitä, millaista osaamista valtionhallinnossa tarvitaan, millaisen johtamismallin kautta kyetään motivoimaan ja kannustamaan valtionhallinnon organisaatioiden työntekijöitä ja miten toimintatapoja uudistetaan suhteessa muuttuvan toimintaympäristön vaateisiin. Tässä suhteessa Uudistuja-koulutuksen tarpeellisuus ja tavoitteen asettelu vastaavat hyvin yllä esitettyyn vaikutushypoteesiin: ”Sitra on edistänyt suomalaisen yhteiskunnan muutosvalmiutta ja uudistumiskykyä analysoimalla suomalaisen demokratian tilaa, vahvistamalla julkisen hallinnon uudistumista ja muutoskyvykkyyttä”.

Uudistuja-koulutusta voidaan pitää koulutuspalautteen ja haastattelujen perusteella erittäin onnistuneena ja hyvin läpivietyinä kokonaisuutena, joka tuo selkeästi lisäarvoa valtionhallinnon johdon koulutustarjontaan. Uudistuja-koulukseen osallistui yhteensä noin 140 ministeriöiden ja virastojen johtoryhmien edustajaa. Koulutuksen peitto suhteessa ylimmän virkamiesjohdon määrään voidaan pitää erittäin kattavana. Myös arviointihaastatteluissa on korostunut tositalanteisiin kytkeytyvän soveltavan oppimisen merkitys. Learning-by-doing -työote ja tähän kytkeytyvien toimintatapakoikeilujen on katsottu edesauttavan henkilötason oppimista, joka edelleen uudistaa valtionhallinnon toimintaperiaatteita ja käytäntöjä johtajien mielenmallien muutoksen kautta. Tällä tasolla tapahtuva vaikuttavuus on lyhyellä aikavälillä vaikeasti todennettavaa, mutta osanottajien antama positiivinen palaute ja koulutuksen yleinen henki antavat viitteitä siitä, että koulutus on ollut oikein ajoitettu ja osunut hedelmälliseen maastoon.

MUUTOSTARINA

Osallistuminen Uudistuja-koulutukseen tuli juuri oikeaan hetkeen

Olen toiminut 15 vuotta Opetus- ja kulttuuriministeriön ylijohtajana. Minulla on aina ollut kova oppimisen halu ja siksi aikanaan päädyin jatkamaan opettajakoulutuksesta oikeustieteisiin. Tätä on tukenut tulevaisuussuuntautuneisuus ja siksi aikanaan valitsin valtiohallinnon tuomioistuinten sijaan.

Muutos tulee uusista sukupolvista. Aikanaan asiat olivat ehkä kapeampia, mutta nyt virassani on valtavasti mahdollisuuksia ja viran raskaus liittyy siihen, osaako näitä mahdollisuuksia käyttää ja kehittää ihmisten parhaaksi. Näitä kompleksisia kysymyksiä pyritään lähestymään ilmiölähtöisesti ja nyt mietimmekin mitä ilmiölähtöisyys tarkoittaa oman vastuualueemme kulttuurin kannalta. Mitä yhteiskunnalla on sanottavaa kompleksisiin ilmiöihin kulttuurin näkökulmasta. Tässä on paljon tekemistä.

Johtamisen koulutukseen osallistumisessa on omalla kohdallani ollut pitkä tauko. Aiemmin tässä on keskitytty "ismeihin". Johtamisen teoria tuotiin ikään kuin ulkopuolelta ja koulutus fokuoitiin juuri tämän lajin johtamisen periaatteisiin. Näin kokeneena en usko, että johtaminen on yksi teoria, vaan se paljon tätä on moninaisempaa. Osallistuin Sitran Uudistaja-koulutukseen vuonna 2018. Tämä näytti heti alussa hämmästyttävän pitkäkestoiselta. Olin alitajuisesti kaivannut juuri tällaista koulutusta ja odotin etenkin intensiivisiä keskittymisen jaksoja pois normaalista työympäristöstä. Tärkeää oli myös, että koulutukseen varattu aika on käytetty tehokkaasti ja sitä se todella oli. Koulutuksessa käytettiin kaikenlaisia tapoja. Oli opettajajohtoista, konsulttijohtoista, vierailuja, vertaisoppimista, välitehtäviä, podcasteja ja jopa päivällisiä, joissa ruokalajien nimetkin oli suunniteltu koulutuksen teeman mukaan. Uudistuja -koulutus oli kaikkiaan vaativa ja intensiivinen kokonaisuus. Kurssilla oli keskittynyt ja innostunut tunnelma ja koen saaneeni sieltä paljon uutta ajateltavaa.

Harmillista ettei kokonaisia organisaatioita voida mahdollistaa tämän kaltaiseen koulutukseen. Kun sekä esimiehet että alemmat virkamiehet löytävät yhteisen kielen, niin kaikki helpottuu. Yhdessä tekemisen painottuminen on iso muutos julkisen sektorin toiminnassa. Se että toimitaan tiimissä eikä jäädä yksin painiskelemaan ongelmien kanssa. Ratkaisut löytyvät yhteistyöllä ja nyt tarvitaan aiempaa monialaisempaa osaamista.

Riitta Kaivosoja, ylijohtaja, opetus- ja kulttuuriministeriö

Kriittisenä huomiona joissain haastatteluissa on noussut esille se, että koulutus keskittyy vain valtiohallintoon, vaikka tämä hallinnon ylätaso on pieni osa julkisen sektorin kokonaisuutta. Valtiolla on johtajia yhtä paljon kuin keskikokoisella suomalaisella kunnalla ja valtionhallinnon kouluttamiseen keskittyvät jo olemassa olevat HAUS kehittämisskeskus ja valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosasto. Kummallakaan näistä ei ole mandaattia kouluttaa esimerkiksi kuntien

johtajia, joka olisi kuitenkin hyvin keskeistä, koska julkisen palvelutuotannon vastuu on monelta osin siirtynyt pois valtiolta. Vastuun siirtyessä myös julkisen sektorin johtamisen koulutuksen fokuksen pitää siirtyä ja Sitralla olisi ollut mahdollisuus huomioida hallinnon tasot Uudistuja-koulutuksessa, etenkin kun Sitran järjestämässä Kestävän talouspolitiikan johtamiskoulutuksessa mukana on ollut myös muiden hallinnon tasojen ja sidosryhmien, kuten järjestöjen ym. edustajia. Sitran

panostus siilonmurtamistyöhön hallinnon sektorien välillä koettaisiin johdonmukaisempana, jos Sitra huomioisi myös hallinnon tasojen väliset kuilut.

Sitran panostusta, Uudistuja-koulutuksen kestoja ja resursointia on yleisesti kiitetty. Riittäväällä resursoinnilla on varmistettu korkealuokkaiset alustajat, riittävät tukipalvelut sekä laajempaa eurooppalaista kontekstia

avaavat opintomatkat. Tähän liittyvänä riskitekijänä voidaan kuitenkin nähdä se, että valtionhallinnon johdon koulutuksen siirtyminen HAUS kehittämiskeskukseen ei tule olemaan ongelmatonta. HAUSin liiketoimintamalli on varsin erilainen kuin Sitralla (toiminnan oltava huomattavasti kustannustietoisempaa ja asiantuntijaresurssien käyttö rajatumpaa).

CASE POIKKIHALLINNOLLISUUDEN EDISTÄMINEN SIILONMURTAJAT-KOKEILUTOIMINNASSA

Mistä on kyse?

Siilonmurtajat kokeilutoiminta on yleisesti koettu tehokkaaksi tavaksi viedä poikkihallinnollisuuden konseptia lähemmäs konkretia. Taustalla on yleisesti todettu ongelma poikkihallinnollisen yhteistyön vaikeudesta ja erilaisten työ- ja toimintatapojen yhteensovittamisesta. Kokeilun tavoitteena oli etsiä yhdessä ministeriöiden ja virastojen kanssa uudenlaisia poikkihallinnollisia tapoja johtaa ja tuottaa palveluja yhteistyössä tavalla, jonka keskiössä on ilmiö- ja/tai kansalaisyhteistyön kehittäminen. Toisena tavoitteena oli saada ymmärrystä ja parhaita käytäntöjä kokeilevasta kehittämisestä ja siitä, miten uudet kehittämisen tavat juurrutetaan osaksi johtamista ja päätöksentekoa.

Sitra toteutti 2017–2018 vuodenvaihteessa ministeriöille ja virastoille suunnatun avoimen haun, johon tulleista 50 poikkihallinnollisen kokeilun ideasta valittiin neljä. Valinnassa on painotettu kokonaisvaltaisuutta, palvelu- ja kansalaisyhteistyötä,

toteutuskelpoisuutta ja potentiaalista vaikuttavuutta. Mukaan otettiin:

- CBRNE – strategian koordinaatio moniviranomaisasiassa³⁶
- Kestävän kehityksen verkosto – ilmiölähtöinen osaamisen liikkuvuus
- Luova – tulostehokkuuden simulointi
- Suomen ystävät – vaikuttavuutta verkostosta

Kokeiluun valitut neljä hanketta olivat luonteeltaan hyvin erilaisia (taulukko 7). Yhteistä niille kaikille oli pyrkimys ketterään hallinnonrajat ylittävään yhteistyön kansallisesti tärkeäksi katsotulla teema- tai ilmiöalueella. Suomen ystävät poikkesi kolmesta ensimmäisestä siinä, että hankkeessa oli valtioneuvoston sisäisen koordinaation lisäksi kyse maailmalla asuvien ”Suomen ystävien” aktivoinnista. Toki tässäkin oli kyse kolmen eri ministeriön ja kolmen suuren kaupungin yhteisestä ponnistelusta suomalaisen osaamisen, maakuvan ja kilpailukykyyn edistämiseksi.

³⁶ CBRNE on kemiallisten aineiden (C), biologisten taudinaiheuttajien (B), radioaktiivisten aineiden (R), ydinaseiden (N) ja räjähteiden (E) sekä näitä koskevan tietotaidon väärinkäyttö. Strategian tavoitteena on kehittää kansallista koordinaatiota sekä ohjata kansallista CBRNE-suunnittelua hyvin poikkihallinnollisella alalla. Haasteena oli, miten toteutetaan koordinaatio CBRNE-asiassa, kun kullakin viranomaisella on oma sektorilainsäädäntö eli koordinaation rakentaminen usean ministeriön ja keskusviraston omistamassa asiassa. Kokeiluidea tuli SM pelastusosastolta. SM oli mukana CBRNE-strategian laatimisessa ja saanut tehtäväkseen nimetä CBRNE-koordinaatioryhmän.

Taulukko 7. Sitran itsearviointi Siilonmurtaajat-kokeiluista ja niiden tuloksista.

	CBRNE-koordinaatio (strategian implementointi)	Kestävän kehityksen verkosto ja osaamisen liikkuvuus	Friends of Finland	LUOVAn vuorovaikutteinen tulosohjaus
Mitä tehtiin?	Luotiin yhdessä 13 ministeriön ja viraston kanssa tulevalle poikkihallinnolliselle CBRNE-koordinaatiolle johtamis- ja toimintamalli. Taustalla ensi kertaa laadittu yhteinen CBRNE-strategia. Prosessi, jossa yht. 10 työpajaa välitehtävien. Päättyi lokakuussa 2018.	Edistettiin kestävän kehityksen verkoston poikkihallinnollista (ministeriöt) työtä ja etsittiin malleja ilmiölähtöiseen osaamisen liikkuvuuteen. Yht. 2–3 työskentelysprinttiä ja osaamisen jakamisen käytäntöjen mallintaminen. Päättyi lokakuussa 2018.	Tuotiin yhteen kolme eri ministeriötä ja kolme eri kaupunkia pohtimaan yhtenäisiä toimintamalleja kansainvälisesti verkottuneiden Suomen ystävien aktivoimiseksi. Tähän asti jokaisella on ollut omat käytänteet, neutraali fasilitaattori on puuttunut.	Dialogisessa, fasilitoidussa prosessissa kahdeksan eri ministeriön kesken luotiin tulosohjauksen kulttuuriset toimintamallit sekä strategiset, ilmiölähtöiset suuntaviivat tulosohjausprosessille keväällä 2018.
Mikä oli Sitran rooli ja vaikutus?	Sitra fasilitoi ja valmensi verkostomaisen toimintamallin rakentamista ja yhdessä oppimisen prosessia, ja loi edellytyksiä poikkihallinnolliseen yhdessäohjautuvuuteen.	Sitra fasilitoi kokeilun muotoilun sekä sprintit sekä ohjasi osaamisen jakamisen käytäntöihin. Lisäksi Sitra konseptoi yhdessä vnk:n kanssa syntyneet toimintamallit.	Sitra kutsui sidosryhmät yhteen ensimmäistä kertaa pohtimaan yhtenäisiä tavoitteita ja aloittamaan yhteistyöprosessin yhdessä niin sanottujen loppukäyttäjien kanssa.	Kevät 2018: Sitra kutsui tulosohjaajat yhteismuotoilu-prosessiin eli design sprinttiin, jossa tiiviissä, lyhyessä ajassa rakennettiin yhteistä toimintakulttuuria ja toimintaa ohjaavat periaatteet, joissa korostuvat jatkuva vuoropuhelu ja ilmiölähtöisyys.
Välittömät vaikutukset?	Uusi toimintamalli CBRNE-koordinaatiolle syntyi. Valmiudet verkostomaiseen poikkihallinnolliseen tekemiseen kasvavat.	Kestävän kehityksen verkoston työn edistäminen (valitut teemat) ja uusia toimintamalleja osaamisen liikkuvuuteen vnk:aan.	Yhteistyöprosessi on lähtenyt käyntiin yhdessä loppukäyttäjien kanssa, 10 vuotta yhteistä linjaa verkostojen hyödyntämisessä on toivottu. Uudenlaisia yhteisiä toimintamalli-aihoita on syntynyt.	Tulosohjauksen simuloinnissa luotiin yhteistä, poikkihallinnollista toimintakulttuuria mikä helpottaa jatkossa yhteisen tulosohjausprosessin muotoilussa niin että se vastaa paremmin kompleksista toimintaympäristöä.

Sitran rooli ja merkitys

Haastattelujen perusteella Siilonmurtaajissa mukana olevien kokeilujen onnistuminen on korostetun tapauskohtaista ja prosessin tavoitteiden eläessä kokeilun aikana, Sitran toivotaan kiinnittävän enemmän huomiota yksittäisten kokeilujen relevanssiin ja tavoitteiden fasilitointiin yhdessä kokeilun toteuttajien kanssa. Tämä mahdollistaisi paremmin prosessin onnistumisen seuraamisen, mikä on tärkeää osanottajille, koska pienien voittojen saavuttaminen kehittää tehokkaasti luottamusta työtapaan ja muihin mukana oleviin toimijoihin. Onnistumisista ja epäonnistumisista toivotaan nykyistä näkyvämpää viestintää, koska kokeilutoiminta on parhaita tapoja kerätä käytännön tason syötettä läheltä palvelu- ja käyttäjätasoa.

Kokonaisuudessaan kokeiluhankkeiden toimeenpano onnistui hyvin.

Osallistujat olivat sitoutuneita kokeiluihin ja hapuilevan alun jälkeen yhteistyö ja refleksiivinen toimintaote alkoivat sujua. Kaikissa hankkeissa Sitran lisäarvo (esim. uusien yhteistoiminnallisten välineiden ja fasilitoinnin tarjoaminen) nähtiin tärkeäksi. Itse kokeiluissa ei kuitenkaan onnistuttu synnyttämään merkittävää uutta verkostomaisen toiminnan mallia. Täytyy muistaa, että verkostomaista toimintatapaa on valtionhallinnossa harjoitettu jo usean vuosikymmenen ajan eikä siilonmurtaajat kokeilu tältä osin tuonut kovin paljon uutta tähän toimintaotteeseen. Hankkeen tuotoksena on julkaistu käsikirja verkostomaisista toimintatavoista. Lisäksi kokeilussa olevat verkostot todennäköisesti jatkavat toimintaansa myös uuden hallituksen aikana (Luovan asema on tosin vielä avoinna raportin kirjoittamisen aikana).

CASE KOHTI ILMIÖLÄHTÖISTÄ HALLINTOA

Mistä on kyse?

Sitra tuotti yhteistyössä sidosryhmien kanssa (työhön osallistui Sitran ilmoituksen mukaan noin 200 henkilöä) valtioneuvoston työn uudistamiseen tähtäävän julkaisun: Ilmiömäinen julkinen hallinto – Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi³⁷. Se julkistettiin Sitran seminaarissa 31.8.2018. Keskustelualoitteen tavoitteena on auttaa maan hallitusta ja ministeriöitä uudistamaan toimintaansa entistä strategisempaan, pitkäjänteisempään ja yhtenäisempään suuntaan. Keskustelualoite sisälsi kaikkiaan kahdeksan ehdotettua toimenpidekokonaisuutta. Aloitetta tukemaan laadittiin myös Ilmiömäisen suunnittelun työkalupakki (6 työpohjaa käyttöohjeineen).

Sitran rooli ja merkitys

Ilmiölähtöisen hallinnon mallia ja siihen liittyvää budjettisimulointia on jo aikaisemmin kehitetty valtiovarainministeriössä. Sitra on onnistuneesti tehnyt ilmiölähtöistä toimintaa laajemmin tunnetuksi. Ajatus on sinänsä varsin kannatettava: politiikkakysymykset muodostavat kompleksisen ja vahvasti keskinäisriippuvaisen ilmiökokonaisuuden, joka lisäksi leikkaa läpi usean eri hallinnan tason. Näin yksittäisiä toimintapolitiikkoja ei voi ymmärtää tai kehittää ellei kokonaisuutta kyetä ottamaan käsitteellisesti haltuun. Tässä suhteessa ilmiölähtöistä hallintoa voidaan pitää erittäin tärkeänä ja onnistuneena hankkeena. Kokeilutoiminnan pohjalta muodostettu Ilmiölähtöisen suunnittelun työkalupakki³⁸ antaa kehittäjille käytännön malleja ilmiöiden ominaispiirteiden tunnistamiseen. Haastatteluissa ilmiölähtöinen hallinto herätti kahdenlaisia reaktioita. Toisaalta ilmiölähtöinen ajattelu nähtiin tärkeänä osana systeemisen muutoksen läpivientinä.

Toisaalta sitä pidettiin liian teoreettisena ja käsitteellisesti raskaana ja vaikeaselkoisena mallina. Tämä siitakin huolimatta, että työkalupakin avulla on pyritty helpottamaan mallin käytäntöön viemistä. Koska työkalupakilla on korostetun ammattitaitoinen yleisö, dialogisempi ote tämän julkaisun laadinnassa olisi varmistanut paremman lopputuloksen.

Sekä kritiikki että Sitran valitsema lähestymistapa ovat ymmärrettäviä. Sitra on tarkoittanut keskustelualoitteen sellaisenaan käyttöönotettavaksi kokonaisuudeksi, joten tätä ei voida saavuttaa ilman riittävää käytännönläheisyyttä. Keskustelualoite on myöskin vain yksi ilmiölähtöisyyttä edistävä toimi monien joukossa. Keskustelualoitteesta annetun palautteen kriittisyys kuitenkin herättää kysymyksen onko käytäntöjen tasolle hyppääminen ollut Sitralta oikea lähestymistapa. Esimerkiksi tapa, jolla Keskustelualoitteessa mennään hyvin nopeasti tehtävien jaotteluun ja vastuualueiden siirtoihin valtiohallinnon sisällä, kuitenkin ilman riittävää hallinnon käytännön tuntemusta on herättänyt tyytymättömyyttä. Samalla Sitran koetaan ajattelevan liiankin tiukasti hallintoa sisältäpäin ja unohtavan laajemman yhteiskunnallisen kontekstin. Sitralta toivotaan tässäkin yhteydessä voimakkaammin tulevaisuusorientoitunutta ja ennakoivaa ajattelutyötä, joka auttaa kiireisiä hallinnon työntekijöitä kohtaamaan emergenttejä haasteita.

Sitran ennakkointitoiminta korostuu läpi haastattelujen yhtenä Sitran selkeimmistä vahvuuksista, suhteessa hallinnon kehittämiseen. Hallinnon työntekijöillä ei yksinkertaisesti ole aikaa nostaa katsettaan käytännön toimintaan liittyvästä ongelmanratkaisusta ja täysin ulkopuolisilla tahoilla kuten

³⁷ Sitra (2018b).

³⁸ Sitra (2018c).

akateemisilla tutkijoilla ei ole Sitran uskottavuutta ja viestinnän resursseja. Laaja-alaiset yhteiskunnalliset muutokset, näiden yhteen kytkeytyneisyys, kaventuva globaali toimintatila, resurssipula, valtavat globaalit ongelmat ja etenkin kiihtyvä muutoksen nopeus luovat paineita tulevaisuusorientoituneelle työtavalle. Todellinen ennakoititoiminta, jonka fokus on noin 10–20 vuoden päässä on nykyisellään lähes mahdotonta toteuttaa

muun työn ohessa ja Suomen jatkaessa julkiseen sektoriin kohdistuvia leikkauksia, riittävää ennakoititoiminnan kapasiteettia ei enää ole käytännön hallinnossa. Sitran toivotaankin keskittyvän ennakoitityöhön ja siirtävän fokusta pois operatiiviselta tasolta. Tässäkin roolissa korostuu sidosryhmien työn hyödyntäminen ja etenkin ”knowledge broker” -rooli.

CASE TIETO PÄÄTÖKSENTEOSSA

Mistä on kyse?

Vuonna 2017 käynnistetyn Tieto päätöksenteossa -projektin ajuri on tiedon ja päätöksenteon ongelmalliseksi koettu vuorovaikutus. Tiedon tuotannon ja päätöksenteon tavat osaltaan vaikeuttavat näiden välistä dialogia. Aiheen keskeisyyttä korostavat useat yhtäaikaiset globaalit ilmiöt, kuten saatavilla olevan tiedon määrän kasvu, yhteiskunnallisten muutosten nopeuden kiihtyminen, kompleksisuuden lisääntyminen ja tietoperustaisuuden nousu päätöksenteon keskiöön.

Tieto päätöksenteossa -projekti tähtää tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen kehittämiseen ja toiminta hankkeen alla jakautuu seuraaviin painopisteisiin:

1. Selvitykset, raportit, verkkoartikkelit
2. Uudet toimintamallit, kokeilu, pilotointi, benchmarking
3. Yhteiskehittäminen ja koulutus
4. Viestintä ja verkostot

Sitran rooli ja merkitys

Selvityksien raporttien ja artikkelien alla Sitra on tuottanut useita nimikkeitä, jotka laajentavat näköalaa tiedon ja päätöksenteon keskinäisestä suhteesta. Keskeisinä tekijöinä on tunnistettu muun muassa dialogisen työtavan ja sidosryhmien yhteen tuomisen merkitys yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa^{39,40}. Tähän kytkeytyy myös ongelmien luonteen parantuva ymmärtäminen ja etenkin viheliäisten ongelmien tunnistaminen⁴¹. Tieto päätöksenteossa -julkaisut kytkeytyvät temaattisesti muihin Sitran avainalueisiin ja tiedon parantuva hyödyntäminen päätöksenteossa on oleellinen osatekijä esimerkiksi ilmiölähtöisessä julkishallinnossa.

Toimintamallikokeiluissa pääpaino on selvitysten tavoin dialogisuuden kehittämisessä ja sidosryhmien yhteen tuomisessa, joista tähän mennessä keskeisimmät ovat kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli, Hack for Society ja Vision Europe Dialogue.

³⁹ Hellström, E. Ikäheimo H-P. (2017).

⁴⁰ Lehtinen, S. (2018).

⁴¹ Raisio, H. Jalonen, H. Uusikylä, P. (2018).

Yrityskiihdyttämöjen malleista ammentava Hack for Society toimintamallin kokeilu keräsi tutkijoita, kaupunginvaltuutettuja ja opiskelijoita kehittämään kuntatason ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin. Viisivaiheinen hackathon prosessi tuotti useita hyviä ideoita, joista palkintosijan sai muistisairauksien kokemuksellisen näyttelyn konsepti, jossa jokainen voi tekniikan avulla kokea miltä muistisairaana elämä tuntuu. Tavoitteena on konseptoida Hack for Societyn toimintamalli ja hyödyntää tätä kunta- ja maakuntatason päätöksenteossa.

Eurooppalaisen think-tank yhteistyöverkoston yhteinen kehittämisprojekti Vision Europe Dialogues on toteutettu Tieto päätöksenteossa -projektin johdolla ja ensimmäinen VED-tapahtuma järjestetään huhtikuussa 2019 otsikolla: Making Europe a pioneer of the fair data economy.

Selvitysten ja kokeilujen lisäksi Tieto päätöksenteossa -projektiin kuuluu myös koulutusta ja verkostojen tapaamisten isännöintiä. Koulutukset ovat pääsääntöisesti vasta tulossa ja näistä ensimmäisinä käynnistyvät Knowledge brokering -kehittäjäklinikat ja eduskunnan päätöksenteon tietotuki. Ver-

kostojen yhteen tuominen on pidemmällä ja Sitra on järjestänyt Tieto päätöksenteossa -projektin tiimoilta useita tapaamisia, joissa aihepiirin ympärillä työskenteleviä toimijoita tuodaan yhteen.

Tieto päätöksenteossa -projektin ajoitusta voidaan pitää hyvänä. Poliittikakakysymysten monimutkaistuminen, keskinäisriippuvuuksien lisääntyminen, päätöksenteon aikahorisontin lyheneminen ja ennustettavuuden heikentyminen ovat jo pidempään haastaneet hallinnonalalähtöistä, lineaarista suunnittelu- ja päätöksentekomallia. Samaan aikaan digitaaliset ratkaisut ja tietovarannot ovat avanneet mahdollisuuksia uudennaisille tiedolla johtamisen malleille. Samalla on nostettu esiin vahva tarve korvata perinteinen datapolitiikka aidolla tietopolitiikalla. Tässä murroskohdassa Tieto päätöksenteossa -projekti on löytänyt hyvin paikkansa ja tarjonnut keskustelufoorumia ja alustan aiheen ympärille. Samalla hanke on aktiivisesti onnistunut tekemään uusia avauksia, määrittelemään ilmiöaluetta sivuavia kysymyksiä sekä edistämään tietoon perustuvaa (tai perehtyvää) päätöksentekoa.

CASE KESTÄVÄN KEHITYKSEN ASIAANTUNTIJAPANEELI

Mistä on kyse?

Kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin tavoitteena oli tukea, haastaa ja arvioida Suomen kestävä kehityksen toimikunnan työtä ja tuoda kestävä kehityksen näkökulmaa yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä tieteen näkökulmaa kestävä kehitystä käsittelevään suomalaiseen politiikkaan. Samalla tavoitteena oli pilotoida päätöksentekoa tukevaa paneelimuotoista toimintamallia. Paneeli perustettiin joulukuussa 2013 kokeiluluonteisena toimintana Sitran aloitteesta. Hanke sisällytettiin myöhemmin osaksi Tieto päätöksenteossa -projektiä. Sitra toimi paneelin fasilitoijana alkuvuoteen

2019 saakka, jolloin se siirtyi tiedeyhteisön isännöimäksi. Vetovastuun jakavat nyt Helsingin yliopiston kestävyystieteen instituutti HELSUS, Luonnonvarakeskus Luke ja Suomen Ympäristökeskus Syke.

Sitran rooli ja merkitys

Käytännössä Sitran työ paneelin toteutuksessa koostui paneelin säännöllisten tapaamisten organisoinnista ja fasilitoinnista (mm. alustukset kokouksissa) ja kestävä kehityksen politiikan ja pääsihteeristön sparrauksesta. Lisäksi tuotettiin viisi erilaista raporttia ja -politiikkapaperia, #kestävyydes-tä-blogisarja ja kaksi verkkoartikkelia panee-

lin opeista. Paneeli osallistui myös kestävän kehityksen toimikunnan kokouksiin ja teki yhteistyötä muiden kansainvälisten kestävän kehityksen paneelien kanssa. Kestävän kehityksen toimikunnan koordinaatiovastuun siirtyessä valtioneuvostoon, asiantuntijapaneeli järjesti vastanimitylle toimikunnalle muun muassa Kestävän kehityksen kohtaamo -työpajan, jossa pohdittiin Suomen kestävän kehityksen strategiaa ja toimikunnan työn kehittämistä. Paneeli myös esitti hallitukselle sen toimeenpanosuunnitelmaan viittä tavoitekokonaisuutta kansallisen Agenda2030-toimeenpanon kärjiksi.

Sitralla on ollut arvioinnin perusteella keskeinen rooli paneelin ideoinnissa, käynnistämässä ja toiminnan siirtämisessä eteenpäin. Sitran erityinen lisäarvo Kestävän kehityksen asiantuntijapaneelissa on haastateltujen mukaan syntynyt asiantuntijoiden tuomisesta yhteen, avoimen keskustelun ohjaamisesta sekä sen mahdollistavan luottamuksen ilmapiirin synnyttämisestä. Sitran koetaan tuoneen keskusteluun tasapainoa ja nostamalla keskusteluun tasapuolisesti eri sektorien teemoja. Sitran tekemän taustatyön ja keskustelujen koetaan myös tukeneen paneelin työtä. Paneelin perustamisvaiheessa kestävän kehityksen teema ei vielä ollut kovin korkealla poliittisella agendalla, vaikka sen eteen oltiin jo tehty pitkäjänteistä työtä eri sektoreilla. Paneelin kautta kestävän kehityksen työn roolia haluttiin nostaa tuomalla keskusteluun tieteen näkökulmia. Sitralla voidaanakin katsoa olleen osaltaan yhdessä muiden toimijoiden (erityisesti kestävän kehityksen toimikunnan) kanssa vahvistamassa Suomen valmiutta ottaa kansallisesti vastaan pari vuotta paneelin perustamisen jälkeen hyväksytyt Agenda 2030 -tavoitteet ja toimintaohjelma.

Haastatellut kokivat, että paneelissa yhdistynyt ulkoapäin tuotu asiantuntijatiendon yhdistyminen Sitran asiantuntijamukseen oli toimiva yhdistelmä, ja että sitä kautta on pystytty tuottamaan kestävän kehityksen toiminnan periaatteet ymmärättäviä ehdotuksia ja näkemyksiä. Haastateltavat myös

kokivat yhteistyön paneelin ja kestävän kehityksen toimikunnan, sihteeristön sekä VNK:n kanssa toimivaksi. Tiedonvaihdon kautta ajan ja paikan tunnistaminen paneelin ulostuloille pystyttiin kohdentamaan vaikuttavuuden kannalta sopivaksi. Paneelin katsottiin tuovan myös systeemistä ajattelua kestävän kehityksen toimikunnan työhön osoittamalla huomiota suurempiin kokonaisuuksiin. Haastatellut nostivat esiin myös Sitran roolin luotettavana ja neutraaliksi koettuna toimijana, mikä näyttäytyy kestävän kehityksen teemassa paneelin lisäksi myös julkaisutoiminnan kautta. Julkaisujen kautta yksittäisillä, paneelin ulkopuolisillakin kestävästä kehityksestä edistäville ihmisillä, on eräänlaista kättä pidempää omien ajatustensa ja sanomansa tueksi. Tällaisia ulosanteja tunnistettiin olevan myös muun muassa ilmiömäisen julkisen hallinnon teemaan liittyen.

Paneelilla ja Sitralla katsottiin olleen myös merkittävä rooli kestävän kehityksen koordinaatiovastuun siirtymisellä ympäristöministeriöstä valtioneuvoston kansliaan, minkä katsottiin osaltaan edistäneen teeman poikkihallinnollista käsittelyä.

Toisaalta haastateltavat toivoivat, että Sitra olisi vinyt vahvemmin omissa verkostoissaan kestävän kehityksen sisältöasioita eteenpäin. Haastateltavat kokivat myös, että kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin näkyminen julkisessa keskustelussa ei toteutunut odotetulla tavalla ja paneeli jäi taka-alalle, esimerkiksi verrattuna Suomen Ilmastopaneeliin. Yhtenä kehityskohteena ehdotettiin myös paneelin organisoimista useiden lyhyiden tapaamisten sijaan esimerkiksi kahtena pidempänä ”retriittinä”, mikä voisi paremmin mahdollistaa syventymisen aiheeseen.

Maaliskuussa 2019 julkaistun Suomen kestävän kehityksen politiikan arvioinnin mukaan Suomen kestävän kehityksen koordinaatiomalliin liittyy monista vahvuuksista huolimatta ”merkittäviä uudistuspaineita”. Esimerkiksi arvioinnin mukaan olisi perusteita kestävän kehityksen toimikunnan,

asiantuntijapaneelin ja seurantaverkoston yhteistyön syventämiselle tai yhdistämiselle. Samoin arviointi nosti esiin tarpeen vahvistaa kehityspolitiikan osaamista kestävästä kehityksen asiantuntijapaneelissa. Arvioinnin mukaan paneeli on ”jäänyt melko näkymättömäksi, eikä se ole pystynyt vaikuttamaan riittävän moniin olennaisiin politiikkaprosesseihin”. Arvioinnin yksi suositus onkin, että ”Kestävästä kehityksen asiantuntijapaneelilla tulee ottaa näkyvämpi

ja vaikuttavampi tiedon tulkitsijan rooli”. Tämä edellyttää mm. paneelin aseman turvaamista esimerkiksi asetuksella, paneelin riittävää resursointia ja linkittämistä nykyistä kiinteämmin päätöksentekoon sekä paneelin roolin selkeyttämistä osana tiedoneuvonannon kokonaisuutta. Arvioinnin mukaan paneelin tehtävänä tulisi olla toimiminen ”kestävän kehityksen politiikan korkean tason riippumattomana sparraajana ja systeemitason tulkkina”⁴².

CASE KANSANVALLAN PERUSKORJAUS -AVAINALUE

Mistä on kyse?

Kansanvallan peruskorjaus -avainaluetta on alkujaan lähdetty valmistelemaan vuoden 2016 puolivälissä. Tällöin avainalueen tavoitteena on ollut valmistautua maakuntahallinnon tuloon keskushallinnon ohjausjärjestelmien kehittämisen osalta. Projektin perustaksi tulevaa selvitystä tekemään nimitettiin kaksi pitkän linjan poliitikkoa puoluekentän eri puolilta, Jouni Backman ja Liisa Hyssälä. Vaikka selvitystyön alussa painopiste on ollut maakuntahallinnon tuloon valmistautumisessa, Kansanvallan peruskorjauksen kokonaisuus on muuttunut työn edetessä. Backmanin ja Hyssälän selvitystyön⁴³ pohjalta Sitra on päässyt lähemmäs sen toiminnan perustalle ominaista toimijatyhjötä eli ns. ”Siträn mentävää aukkoa”. Avainalueen varsinaisen käynnistämisen aikaan kesäkuussa 2018 tarvittavan työn laaja-alaisuus on alkanut hahmottua. Samalla työ on asemoitu suhteessa muihin Siträn viimeaikaisiin avainalueisiin, joista mainittakoon mm. Julkisen sektorin johtaminen, Hyvinvoinnin seuraava erä, IHAN ihmislähtöinen datatalous ja Tieto päätöksenteossa.

Kansanvallan peruskorjaus -projekti liikkuu yhteiskunnallisen päätöksenteon rajapinoilla, mikä näkyy esimerkiksi Kansanvallan peruskorjaus -avainalueen käynnistyspäätöksessä⁴⁴ nimetyissä tavoitteissa:

- **Kansanvalta** Tavoitteena on kansalaisten osallisuuden vahvistamista tukevien keinojen lisääminen.
- **Päätöksenteon puitteet** Tavoitteena on päätöksenteon eri toimijoiden keskinäisen työnjaon selkeyttäminen.
- **Puolueet** Tavoitteena on yhteiskunnallisen ohjelmatyön laadullinen kehittäminen sekä puolueiden toiminnan uudistaminen kansalaiskeskustelun ylläpitäjinä ja välittäjinä.
- **Eduskunta** Tavoitteena on eduskunnan työtapojen kokonaisvaltainen uudistaminen.
- **Valtioneuvosto** Tavoitteena on strategisempaan, yhtenäisempään, pitkäjänteisempään ja vaikuttavampaan toimintaan johtavien rakenteiden ja toimintatapojen käyttöön ottaminen sekä poliittisen ohjauksen vahvistaminen.

⁴² Berg, A. ym. (2019).

⁴³ Hyssälä, L. Backman, J. (2018).

⁴⁴ Kivelä, A. Hyssälä, L. Backman, J. (2018).

- **Ilmiöpohjaisuus** Tavoitteena on osin ilmiöpohjaisen toimintatavan vahvistaminen ja sen myötä kokonaisvaikuttavuuden lisääminen.
- **Ministeriöiden alainen hallinto** Tavoitteena on yhdenmukaisempi, pitkäjänteisempi ja vaikuttavampi toiminta erityisesti tulosohjausta kehittämällä.

Sitran rooli ja merkitys

Kansanvallan peruskorjaus -avainalue on käynnistynyt vastikään. Avainalueen selvitystyö on kuitenkin osa muutostyötä, joten Kansanvallan peruskorjauksen potentiaalisesta vaikuttavuudesta voidaan alustavasti puhua arviointihaastatteluissa saatujen vaikuttavuusohjeiden kautta.

Jouni Backmanin ja Liisa Hyssälän tekemää taustatyötä Kansanvallan peruskorjaukseen kiitetään kaikissa haastatteluista. Tämän avainalueen huolellisen pohjatyön koetaan edustavan vastakkaista trendiä Sitran muutoin nopeaan toimintaan pyrkivässä think-and-do -toimintamallissa. Kansanvallan peruskorjauksen teemaan limittyvät julkaisut, kuten Ilmiömainen julkinen hallinto – Keskustelualoite valtio-

neuvoston toimintatapojen uudistamiseksi, toimivat monille haastateltaville vertailukohana ja näiden julkaisujen koetaan edustavan toisistaan poikkeavaa ajattelutapaa suhteessa yhteiskunnallisen kontekstin ja aihepiirin substanssin tuntemukseen.

Kansanvallan peruskorjaus liikkuu aidosti alueella, jossa muut toimijat eivät kykene liikkumaan. Haastatteluissa arvioidaan, että avainalueen aihepiiriin liittyvää työtä voi Sitran lisäksi kyetä tekemään korkeintaan eduskunnan tulevaisuus- ja tarkastusvaliokunta, oikeuskansleri juridisesta näkökulmasta, tai täysin ulkopuolinen akateeminen taho. Avainalueella liikutaan varsinaisen julkisen hallinnon piiriin ulkopuolella, mutta instituutioiden, rakenteiden ja ilmiöiden piirissä, jotka kytkeytyvät hallintoon täysin erottamattomasti. Hallinnolla ei yksikertaisesti ole minkäänlaista mandaattia lähteä kehittämään eduskuntaa, puolueita tai ammatillisia etujärjestöjä ja täysin ulkopuolisilla tahoilla ei taas ole resursseja, pitkäjänteisyyttä, substanssiosaamista eikä uskottavuutta lähteä tekemään tätä työtä. Näin ollen Sitran kontribuutiota ja lisäarvoa voidaan tällä alueella pitää merkittävänä.

CASE VAIKUTTAMISTYÖ HALLITUKSEN STRATEGISEN PÄÄTÖKSENTEON KEHITTÄMISEKSI

Mistä on kyse?

Sitran julkaisemassa, Yves Dozin ja Mikko Kososen kirjoittamassa, *Governments for the Future* -selvityksessä (8/2014) keskeisinä sisältöteemoina korostuivat mm. strategisen pitkän aikavälin (hallituskautet ylittävien) tavoitteiden, hallinnon ketteryyden ja kokeilevuuden sekä kollektiivisen sitoutumisen ja jaetun ymmärryksen merkitys. Yhtenä konkreettisena avauksena selvityksessä

esitettiin hallitusohjelman uudistamista niin, että ”siitä muodostuu hallituksen yhteinen strateginen agenda, jossa on sovittu 3–5 poikkeiyhteiskunnallista prioriteettia”. Lisäksi ehdotettiin kansallisen ennakointiprosessin integroimista tiukasti poliittiseen prosessiin ja strategiseen hallitusohjelmaan sekä ministeriöiden yhteistyön lisäämistä⁴⁵.

Tammikuussa 2016 julkaistu Eeva Hellströmin ja Mikko Kososen *Governing the*

⁴⁵ Doz, Y. & Kosonen, M. (2014).

Welfare State and Beyond -selvitys (1/2016) nojaa samoihin peruseriaatteisiin kuin Governments for the Future -selvitys ja linjaa viisi ”ambitiota” hallinnan kehittämiseksi ja siirtymiseksi kohti kestävästä hyvinvointia. Selvitys korostaa mm. kollaboratiivista hallintaa, ilmiölähtöisyyttä ja hallintakyvykkyyksien vahvistamista. Evoluutiivinen kehitys nostettiin selvityksessä esiin yhtenä läpileikkaavana periaatteena ja sitä avattiin tarkemmin Transition Management -viitekehyksen mukaisesti, nojautuen Sitran aikaisempaan julkaisuun⁴⁶.

Helmikuussa 2015 Sitra julkaisi *Viisi ehdotusta Suomelle* -työpaperin, jossa Sitra esitti oman näkemyksensä strategisen hallitusohjelman mallista. Peruslähtökohdiltaan ehdotus oli linjassa OHRA-hankkeen (Valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke) kanssa, jonka raporttiin työpaperissa myös viitattiin. Sitran mallissa hallitusohjelmassa määriteltäisiin (tulevaisuus- ja tilannekuva-työn pohjalta) pidemmän aikavälin strateginen visio ja tahtotila, strategiset tavoitteet (10–20 vuotta), hallituskauden aikaiset tavoitteet (1–4 vuotta) ja niihin liittyvät konkreettiset kärkihankkeet. Samalla Sitra esitti omat ehdotuksensa viidestä strategisesta sisältötavoitteesta⁴⁷. Työpaperin lisäksi Sitra pyrki keväällä 2015 intensiivisesti vaikuttamaan strategisen hallitusohjelman etenemiseen puoluetapaamisten kautta⁴⁸.

Kesäkuussa 2018 Sitra julkaisi *1+5 strategista ehdotusta Suomelle* -työpaperin, jossa esitettiin Sitran päivitetty näkemys strategisen hallitusohjelman sisällöksi ja toteutukseksi. Perusajatus mallissa oli säilynyt samana. Yhtenä strategisen tason tavoitteena esitettiin, että ”edistysellinen demokratia ja hallinto tarttuvat isoihin muutosilmiöihin yhdessä kansalaisten kanssa”. Hallituskauden tavoitteeksi esitettiin, että ”Kansalaisilla on uusia tapoja ja mahdollisuuksia osallistua ja

vaikuttaa päätöksentekoon. Strateginen ja ketterä hallinto ratkaisee viheliäisiä ongelmia ja toteuttaa rakenteellisia uudistuksia”⁴⁹.

Sitran rooli ja merkitys

Strateginen hallitusohjelma on esimerkki Sitran avauksesta, jossa Sitran kontribuutio on varsin selvästi havaittavissa. On selvää, että Sitran 5+1 ehdotusta Suomelle -työpaperi ja taustalla tapahtunut vaikuttamistyö (tapaamiset puolueiden kanssa) olivat osaltaan keskeisesti vaikuttamassa siihen, että monet puolueet lähtivät vaaleihin omilla hallitusohjelmillaan, ja että pääministeri Juha Sipilän hallitus otti ensimmäisenä käyttöönsä strategisen hallitusohjelman mallin 2015. Hallitusohjelma noudatteli varsinkin tavoitehierarkialtaan varsin selvästi Sitran esittämää hallitusohjelman mallia. Monet haastateltavista yhdistävät strategisen hallitusohjelman vahvasti Sitraan ja se nousee esille helposti keskusteluissa ilman, että aiheesta suoraan kysyttäisikään. Sitralla on toisin sanoen ollut selvä ja merkittävä kontribuutio strategisen hallitusohjelman ottamiseen käyttöön – vaikka alkuperäinen ajatus ei yksin Sitran aloitteesta tullutkaan. Myös monet Sitran työpaperissa (ja muissa avainalueissa) esitetyistä sisältötavoitteista (esimerkiksi liittyen kiertotalouteen ja sosiaali- ja terveystalouteen) olivat vahvasti esillä hallitusohjelmassa.

Myös strategisen hallitusohjelman syntyä tutkinut Juri Mykkänen nostaa esiin Sitran roolin yhtenä tekijänä strategisen hallitusohjelman taustalla, viitaten edellä kuvattuihin Sitran avauksiin sekä Sitran asiantuntijarooliin hallitusneuvotteluiden fasilitaattorina: ”Sipilä kutsui [Sitran asiantuntijat] mukaan hallitusneuvotteluihin varmistamaan, että kaikki neuvottelijat ymmärtäisivät, mitä strategisella ohjelmalla tarkoitettiin ja pysymään riittävän yleisellä tasolla. [Sitran

⁴⁶ Hellström, E. & Kosonen, M. (2016).

⁴⁷ Sitra (2015).

⁴⁸ Sitra (2015b).

⁴⁹ Sitra (2018a).

asiantuntija] toimi haastateltujen mukaan fasilitaattorina ja auttoi neuvottelijoita määrittämään strategisia tavoitteita sen sijaan, että he olisivat perinteiseen tapaan ryhtyneet työstämään yksityiskohtia ministeriöiden asialistojen perusteella.” Mykkänen myös korostaa Sitran toimineen sen mandaatin ja odotusten mukaisesti ja ”tarjonnut keskusteluun poliittisesti relevantteja ideoita”⁵⁰.

Yhteenvetona Mykkänen toteaa, että ”Sipilä tuskin olisi lähtenyt ajamaan ohjelmavuodistusta, ellei taustalla olisi VM:n ja VNK:n työryhmytyötä tai ellei Sitra olisi omalla tahollaan ajanut asiaa eteenpäin tai elleivät yksittäiset korkeat virkamiehet [...] olisi kiinnostuneet hallituksen työtapojen ja poliittisten päätösten toteutuksen välisestä suhteesta.” Kyse oli siis lopulta siitä, että taustalla ollut pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen kehittämistyö valtioneuvoston toiminnan rationalisoimiseksi kohtasi otolliset poliittiset olosuhteet. Sitralla oli tässä prosessissa oma roolinsa. Nähtäväksi jää, mikä strategisen hallitusohjelman kohdalla on kevään 2019 vaalien jälkeen ja kuinka pysyvästä toimintamallista lopulta on kyse⁵¹.

Näkemykset strategisen hallitusohjelman toimivuudesta ja onnistumisesta vaihtelevat. Toisaalta strategisen hallitusohjelman ja kärkihankkeiden katsotaan lisänneen ministeriöiden välistä yhteistyötä ja vuoropuhelua. Toisaalta strategiseen hallitusohjelmaan kohdistuu myös paljon kritiikkiä. Perustavanlaatuisin kritiikki tämän arvioinnin haastatteluissa liittyy siihen, että strateginen hallitusohjelma muistuttaa liikaa yrityksen johtamisen mallia eikä riittävästi huomioi Suomen poliittisen järjestelmän dynamiikkaa ja demokratiaan kuuluvia jännitteitä ja ristiriitoja. Kriitikoiden mukaan strategisen hallitusohjelman mallissa luotetaan liiaksi siihen, että politiikan osapuolilla olisi kauas kantava

yhteinen tavoite, vaikka todellisuudessa kyse on jatkuvasta kompromissien hakemisesta ja tavoitteiden yhteensovittamisesta. Tähän liittyy väistämättä tiettyä jäykkyyttä, mikä on sovittava yhteen ja huomioitava hallitusohjelman valmistelussa.

Osa haastatelluista näkee strategisen hallitusohjelman kritiikistä huolimatta käyttökelpoisena ja sen katsotaan vastaavan oikeaan haasteeseen eli monimutkaisten ja kompleksisten systeemisten ongelmien ratkaisuun. Tältä osin Sitran vaikuttavuustavoitteen mukainen uusien hallintamallien tarjoaminen monimutkaisiin ongelmiin toteutuu strategisen hallitusohjelman osalta. Hallitusohjelman rakentamiseen ja pohjatyöhön tulisi kuitenkin varata haastateltujen mukaan selvästi enemmän aikaa. Samoin tarvittaisiin parempi tasapaino (ja selkeämpi työnjako) poliittisen ja hallinnollisen tason välille. Tämän voidaan katsoa liittyvän olennaisesti toisaalta edellä kuvattuun kehitykseen, jossa komiteoiden (ja vastaavien foorumien) merkitys on olennaisesti vähentynyt sekä Suomen poliittiseen kulttuuriin, jossa vaalit käydään tyyppisesti ilman vahvaa sisällöllistä agenda. Näin ollen hallitusohjelman (ja tarkemman toimeenpanosuunnitelman) muodostaminen joudutaan tekemään hyvin lyhyessä ajassa ja suuren epäluottamuksen vallitessa, ilman komiteoiden ja sektoristrategioiden tarjoamaan selkänöjää. Tämä voi helposti johtaa tilanteeseen, jossa puolueet pyrkivät kiinnittämään ohjelmaan vaaleissa esiin nostamia yksityiskohtia, joista lopulta voi muodostua uudistukset kaatavia poliittisia ”takalukkoja”. Tämä selittää osaltaan myös kritiikkiä strategisen hallitusohjelman ”epästrategisuudesta” eli siitä, että ohjelma sisälsi joitakin varsin yksityiskohtaisia ja laajempiin tavoitteisiin kiinnittymättömiä asioita.

⁵⁰ Mykkänen, J. (2016).

⁵¹ Mykkänen (2016).

Sitra on myös itse tunnistanut puutteita strategisen hallitusohjelman toimeenpanoon liittyen. Maaliskuussa 2017 Sitran yliasiamiehen analyysi oli, että hallitus lähti ”rohkeasti kokeilemaan uusia toimintatapoja ja onnistui varsin nopeasti linjaamaan muun muassa vaikean sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen”, mutta joutui ”tarpeettoman usein tarkentamaan linjauksiaan puutteellisen valmistelun johdosta”. Yliasiamies Mikko Kososen arvion mukaan strateginen hallitusohjelma ”on parantanut hallituksen toiminnan pitkäjänteisyyttä ja fokusta, ja samalla vahvistanut ministereiden keskinäistä, sektorirajat ylittävää työskentelyä”, mutta ”strategiset tavoitteet eivät vielä riittävästi ohjaa ministeriöissä tapahtuvaa valmistelua ja toimeenpanoa”. Sitran mukaan kärkihankkeiden pitäisi olla selkeämmin strategisista tavoitteista johdettuja poikkihallinnollisia hankkeita. Samoin toteutus edellyttäisi johtamisresurssien vahvistamista valtioneuvoston kansliassa⁵².

Mykkäsen mukaan strategisen hallitusohjelman mallissa korostuvat ministereiden kyvyt ja taito tunnistaa kriittisiä asioita, sillä monet tärkeät asiat voivat jäädä ohjelmatekstin ulkopuolelle. Strateginen hallitusohjelma yhdistettynä poliittiseen kokemattomuuteen saattaa kuitenkin aiheuttaa hallituskoalitiolle hankaluuksia. Mykkänen arvioi strategisen hallitusohjelman suosion taustalla olleen kysymys siitä, kuka puolueista pystyi uskottavammin esiintymään ”uuden poliittisen kulttuurin edustajana”. Julkaisemalla strategisia hallitusohjelmiaan puolueet halusivat antaa vaikutelman ”muutoksesta, priorisoinnista ja kyvystä panna toiveet käytäntöön”. Strategista hallitusohjelmaa tarjottiin ratkaisuna muutosten läpivientiin ja päätöksentekokyvyn parantamiseen⁵³.

4.1.4 Yhteenveto ja tulkinta Sitran toiminnan vaikuttavuudesta hallintamallien alueella

Luvun alussa hahmotettiin julkisen hallinnon akateemista keskustelua ja sen viimeaikaisia trendejä. Keskustelu on jo hyvän aikaa sitten irronnut kapea-alaisesta ja teknokraattisesta New Public Management traditiosta, jota Suomessa tyypillisesti kutsutaan tulosjohtamiseksi tai tulosohjaukseksi. Laajemman julkisen hallinnan ja demokraattisen hallinnan alla keskustellaan sellaisista kuin digitaalinen transformaatio (aikaisemmin eGovernance), kollaboratiivinen hallinta (collaborative governance), missiolähtöinen hallinta, palveleva johtaminen ja uusimpana teemana kompleksisten järjestelmien hallinta ja systeemisen muutoksen rakentaminen. Näitä kaikkia Sitra on omassa työssään seurannut ja ollut itse asiassa eturintamassa näitä synnyttämässä (vrt. Yves Dozin ja Mikko Kososen strategisen ketteryyden käsite).

Myös kansallisen hallintopolitiikan linjauksissa (esim. strategisen hallitusohjelman rakenne, hallituksen kärkihankkeet, ilmiölähtöinen hallinto ja budjetointi, yhtenäinen valtioneuvosto) ja toimeenpano-ohjelmissa esiinnostetut teemat ovat hyvin pitkälti niitä, joita Sitra on viimeisen kymmenen vuoden aikana ajanut. Osaan teemoista Sitra on tarttunut jo varhaisessa vaiheessa, osaa se on ollut toteuttamassa valtioneuvoston linjausten pohjalta.

Haastatteluissa todettiin, että erityisesti hallintamallien alueella Sitraa voidaan pitää ajatusjohtajana. Tällä viitataan Sitran edelläkävijärooliin yhteiskunnan systeemisen muutoksen tukemisessa. Selkeästi vaikuttavimmaksi se on koettu ylimmän virkamies-

⁵² Kosonen, M. (2017).

⁵³ Mykkänen (2016).

johdon Uudistujakoulutuksen, Kansanvallan peruskorjauksen ja osin ilmiölähtöisen hallinnon alueilla. Edellä mainittujen hankkeiden kohdalla voidaan kuvion 5 mukaisesti havaita kuinka Sitran lanseeraamat käsitteet ja mentaalimallit ovat siirtyneet osaksi organisaatioiden strategista ajattelua (esim. ministeriöiden strategiat ja poliittikalinjaukset) ja sitä kautta integroituneet osaksi julkisorganisaatioiden ylimmän ja keskijohdon ajattelua. Myös käyttäytymisen muutokseen viittaavia elementtejä voidaan nähdä valtionhallinnon kokeilujen alueella sekä eri julkisorganisaatioiden yhteistyömahdollisissa (vrt. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu tai kestävän kehityksen paneeli). Tältä osin vaikutusten voidaan todeta siirtyneen kuvion 5 ”kylpyammemallin” osalta läpi koko ketjun ajattelutapojen muutoksesta toiminnallisiin muutoksiin.

Siirryttäessä demokraattisen järjestelmän ja julkisen hallinnan kehittämisen valtionneuvoston prosessien ja työtapojen uudistamisen alueelle kriittiset äänenpainot vahvistuvat. Yleisin kritiikin perustelu on se, että tällöin Sitra astuu ruuhkaiselle tontille, jossa on jo paljon olemassa olevaa kehittämistyötä. Yleisenä arviona voidaan sanoa, että keskeiset tämän alueen vaikutukset liittyvät uudenlaisen muutosajattelun oppimiseen ylempien virkamieskunnan keskuudessa, muutokseen, joka näkyy tavassa, jolla Sitran toimenpiteisiin osallistuneet ovat pyrkineet toimeenpanemaan uusia oppeja omissa organisaatioissaan.

4.2 Kansalaislähtöisempää ja avoimempaa demokratiaa

Äänestysaktiivisuus on länsimaissa trendinomaaisesti laskenut, kansalaiset eivät luota poliitikkoihin ja globalisaatio on siirtänyt valtaa pois kansallisilta parlamenteilta ylikansallisille organisaatioille. Internet tarjoaa uusia vaikuttamisen välineitä. Sen kautta edustukselliseen demokratiaan tyytymättömät ihmiset ovat ryhtyneet oma-aloitteisesti toi-

meen edistääkseen yhteiseen hyvään liittyviä asioita, joiden ei enää oleteta olevan vain julkisen sektorin tai markkinoiden vastuulla. Esimerkiksi yksittäisten ihmisten ideasta lähteneet urbaanit tempaukset ravintolapäivästä katukirpputoreihin ovat yleistyneet. Edustuksellisen demokratian toimintamalleja ja rakenteita pitää merkittävästi uudistaa, jotta kansalaisten luottamus politiikkaan paranisi. Päätöksenteon taustoja tulee avata enemmän ja osallistumisen mahdollisuuksia sekä vaikuttavuutta päätöksentekoon pitää lisätä. Kansalaisten suoraa toimintaa on tarve ymmärtää entistä syvemmin. Monessa tapauksessa toiminnasta on yhteiskunnalle hyötyä, mutta se voi johtaa myös hallitsemattomaan kehitykseen. Julkisen vallan rooli ja sen suhde kansalaisyhteiskuntaan vaatiikin perusteellista uudelleen pohdintaa. (Sitran vaikuttavuustavoite Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi, Visio Suomelle)

4.2.1 Vaikuttavuushypoteesi ja tarkastelunäkökulmat

Sitran roolia ”Kansalaislähtöisempää ja avoimempaa demokratiaa” -sisältöalueen edistämiseksi on tässä arvioinnissa tarkasteltu seuraavan vaikutushypoteesin kautta: **Sitra on edistänyt uusia demokratian malleja, jotka parantavat kansalaisten luottamusta politiikkaan.**

Hypoteesin toteutumista on arvioitu kahdesta eri näkökulmasta:

Ensimmäiseksi, *miten Sitra on vaikuttanut osallistuvan demokratian edistämiseen ja rakenteisiin?* Sitran valintoja on tarkasteltu kokonaisuutena ja verrattu sekä kansainvälisiin trendeihin että kotimaan tilanteeseen. Lisäksi Sitran hankkeita ja avainalueiden vaikutuksia on peilattu suhteessa Suomessa tapahtuneeseen muutokseen. Arviointi on keskittynyt Sitran strategisten valintojen, toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuustavoitteen saavuttamisen selvittämiseen. Avainalue- ja projektitasolla arviointi on tehty suhteessa niille asetettuihin vaikutustavoitteisiin. Erityisesimerkkeinä on tarkasteltu Avoin Kotka -hankkeen toteutumista

sekä Seuraava Erä -visioprojektin liittyvän Erätauko -hankkeen etenemistä ja vaikutuksia. Tarkasteltavana ilmiönä on keskitytty keskustelemaan demokratian kehikseen.

Toiseksi *miten Sitra on osaltaan ollut vaikuttamassa digitaalisen talouden hallintaan ja avoimuuteen?* Kuten edellisessäkin näkökulmassa, myös tässä Sitran valintoja on tarkasteltu sekä kokonaisuutena että ilmiön kontekstissa. Avainalue- ja projektitasolla on erityistarkasteluun valittu IHAN Ihmislähtöinen datatalous -avainalue, mutta vaikutusten kokonaiskuvan ymmärtämiseksi on lisäksi arvioitu Palvelujohtamisen mahdollistaminen, Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen, Sosiaali- ja terveystalouden rahoitus ja Hyvinvoinnin palveluoperaattori Isaacus -avainalueet ja laadittu niiden arvioinnista yhteenveto tämän luvun loppuun. Tarkasteltavana ilmiönä on keskitytty digitaalisen talouden kehikseen.

4.2.2 Vaikuttavuustavoitteen sisältöalueella tapahtunut kehitys

Mitä alan kansainvälinen tutkimus sanoo kansalaislähtöisestä demokratiasta ja avoimesta digitaalisuudesta?

Länsimaisten demokraattisten instituutioiden legitimitetti perustuu kansalaisten osallisuuteen edustuksellisen demokratian kautta esimerkiksi äänestämällä. Äänestysaktiivisuus on laskenut länsimaissa 2000-luvulla eivätkä tutkijat ole yksimielisiä laskun syistä ja siitä aiheutuvista seurauksista. Kuitenkin keskeisiksi selittäviksi tekijöiksi ovat keskusteluissa nousseet taloudelliset (esim. taloudellisesti huono-osaisten saavutettavuushaasteet), demografiset (esim. nuorten äänestäjien passiivisuus), kulttuuriset (esim. vähemmistöjen edustuksellisuuden puute), teknologiset (esim. äänestystapa) ja

institutionaaliset (esim. äänestyksen yhteiskunnallinen järjestelmä) syyt⁵⁴.

Poliittinen asenneilmasto yleensäkin on muuttunut 2010-luvulla. Poliittisessa ilmapölyssä koetaan kiristymistä ja kansalaisten luottamus poliitikoihin on vähentynyt. Samanaikaisesti digitaalisten teknologioitten kehitys, alustatalouden laajeneminen, globalisaatio ja kansainvälisen järjestyksen murros ovat siirtäneet valtaa niin yksittäisiltä kansalaisilta kuin kansallisilta hallintoelimiltä ylikansallisille yrityksille ja organisaatioille. Kansalaiset kokevat poliittista turhautumista⁵⁵.

Ratkaisuna oman elinympäristön ja elintilanteen parantamiseen kansalaiset ovatkin alkaneet käyttää ahkerammin suoria kansalaisosallistumisen tapoja. Perinteisen poliittisen osallistumisen rinnalla suomalaiset pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnan toimintaan erityisesti vetoamuksin ja nimenkeräyksin, ostopäätöksin sekä osallistumalla järjestöjen ja yhdistysten toimintaan. Seuraavaksi suosituimpia vaikuttamistapoja tiedustelluista kymmenestä ovat yhteydenotot päätöksentekijöihin⁵⁶.

Uusina innovatiivisina osallistumisen mahdollisuuksina suomalaiset ovat löytäneet muun muassa kansalaisaloitteet ja keskustelut kansalaisfoorumit. Suomen hallinnossa otettiin käyttöön kansalaisaloite vuonna 2012. Kunnallisella tasolla demokraattisten innovaatioiden kirjo on laajempi ja kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon esimerkiksi neuvoo-antavien kansanäänestysten, kansalaisaloitteiden, neuvostojen, kansalaisraatien ja sähköisten osallistumiskanavien kautta.

Suoran kansalaisosallistumisen muodot eli niin kutsutut demokratiainnovaatiot eivät ole yleistyneet ainoastaan Suomessa vaan myös maailmanlaajuisesti viime vuosikymmenien aikana⁵⁷. Demokratiainnovaatioiden on osoitettu parantavan luottamusta

⁵⁴ Idström, A. (2016).

⁵⁵ Valtioneuvoston kanslia (2019).

⁵⁶ Grönlund, K. & Wass, H. (toim.) (2016).

⁵⁷ Jäske, M. & Rapeli, L. (2018).

poliittisiin instituutioihin, vaikka kansalaiset eivät itse välttämättä edes käyttäisi niitä. Ne voivat esimerkiksi helpottaa ideointia, erilaisten vaihtoehtojen toimintatapojen löytämistä, lopputulemien arviointia, erilaisen näkökulmien puntarointia ja agendan asettamista. Useasti kuitenkin poliitikot ja muut edustuksellisissa hallintojärjestelmissä toimivat ihmiset kokevat suorat kansalaisosallistumisen muodot haastaviksi, koska he joutuvat toimimaan kahden eri kilpailevan institutionaalisen toimintalogiikan välisessä tilassa⁵⁸.

Samanaikaisesti kun digitalisaatio on keskittänyt valtaa globaaleille yrityksille, se on myös laajentanut yksittäisten ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia. Toisin sanoen, digitaaliset alustat voivat sekä vähentää että vahvistaa ihmisten kansalaisoikeuksia, sillä niissä on sisään koodattuja hallinto- ja hallintamekanismeja. Lähes 90 prosenttia 16–89-vuotiaista suomalaisista käyttää internetiä ja sähköisiä palveluita⁵⁹. Digitalisoidut versiot demokratiainnovaatioista (esim. osallistuvasta budjetoinnista, kansanäänestyksistä ja kansalaisaloitteista), erilaiset sosiaalisen median- ja virtuaaliryhmät, palautteenkeruumenetelmät ja keskustelut saavuttavatkin suurimman osan suomalaisista. Myös useimmissa Euroopan maissa ja suurimmissa kaupungeissa on tarjolla erilaisia digitaalisia osallistumismahdollisuuksia. Useissa maissa kansalaiset on otettu mukaan digitaalisten demokratiatyökalujen kehitykseen erilaisissa hackathon- ja innovaatiokilpailuissa. Nämä yhdessä kehitetyt työkalut parantavat usein poliittisen tiedon kulkua ja ymmärrystä, helpottavat äänestystä, yhteistä budjetointia tai yhteisöllistä organisoitumista yleensä. Esimerkiksi Los Angelesin kaupunki on hackathonien avulla kehittänyt väestölaskentatyökaluja. Osa työkaluista on

kertaluonteisia, osa on jatkuvassa käytössä. Digitaaliset työkalut voivat toimia osallisuusprosessin yhtenä osana tai sitten täyden palvelun uutena jakelukanavana. Erillisenä demokratian ja vaikuttamisen keinona on huomioitava myös digitaaliset sovellukset, jotka eivät niinkään osallista kansalaisia poliittiseen päätöksentekoon, mutta antavat valtaa omien asioiden hoitamiseen. Näitä ovat esimerkiksi erilaiset ihmiskeskeiset terveydenhoito- ja kansalaispalvelualustat. Digitaalisten sovellusten mahdollisuudet ovat moninaiset.

Keskeinen innovaatioalue: keskusteluun pohjautuvat menetelmät

Uusien demokratiainnovaatioiden kärkenä ovat puntaroidut fasilitoitiedut keskustelut eli deliberatiiviset menetelmät. Esimerkkejä niistä ovat kansalaisraadit, joiden yhdistämisestä lautakuntien ja valtuuston työskentelyprosesseihin on Suomessa kuntatasolla saatu hyviä kokemuksia esimerkiksi Mikkelissä ja Jyväskylässä⁶⁰.

Erilaisten deliberaatio-menetelmien kokeilut ovat tällä hetkellä erittäin suosittuja ympäri maailmaa. Kyse ei ole kuitenkaan yhdestä tietystä menetelmästä tai tavasta lisätä kansalaisten osallisuutta, vaan laajasta kirjosta työkaluja ja prosesseja. Kansalaiskeskustelut saattavat olla yksinkertaisia fasilitoituja kahvilakeskustelu-tyyppisiä kohtaamisia⁶¹, joiden fokus on ymmärryksen ja ihmisten keskinäisen luottamuksen parantaminen. Niistä on hyvä esimerkki Saksassa järjestetyt 'keskustelu-Tinder' tapaamiset erimieltä olevien naapureiden kanssa⁶². Toisaalta deliberaatioprosessit saattavat olla monimuotoisia syvällisestikin edustukselliseen demokratiaan kytkeytyviä menetelmiä, kuten esimerkiksi Kanadassa toimivat Citizens' Assembly on Electoral Reform

⁵⁸ Adenskog, M. (2018); Curato N., Dryzek J. S., Ercan S. A., Hendricks C. M. & Niemeyer S. (2017).

⁵⁹ Tilastokeskus (2017).

⁶⁰ Raisio, H. & Lindell, J. (2013).

⁶¹ Raisio H., Puustinen A., Hyytiäinen M. & Wiikinkoski, T. (2017).

⁶² Yle uutiset (2018).

kansalaisraadit. Usein keskusteluprosesseja ohjaamaan käytetään hybridityökaluja, jotka ovat muokkautuneet erilaisten fasilitointikoulukuntien parhaaksi osoittautuneista traditioista. Ne saattavat olla digitaalisia tai ei-digitaalisia tai niiden yhdistelmiäkin. Kaiken kaikkiaan deliberaation käsite tällä hetkellä on hyvin venyvä. Yhteistä deliberaatio-työkaluille on kuitenkin se, että niillä pyritään keskustelun avulla parantamaan osallisuutta demokratiassa.

Miten deliberatiivinen demokratia toimii? Raisio ja Vartiainen kuvaavat deliberatiivisen demokratian ideaalimallia, joka pitää sisälleen seuraavat neljä aspektia⁶³:

- Ihmisjoukko kokoontuu yhteen määrittelyn ongelman ratkaisua varten.
- Avoin ja keskeiseen kunnioitukseen perustuva keskustelu ongelmasta.
- Keskustelua ohjaa kognitiivinen järkeily argumenttien ja faktojen perusteella valtasuhteista vapaassa tilassa.
- Keskusteluun osallistuvat ihmiset laajentavat henkilökohtaisiin preferensseihin perustuvaa näkökulmaa kohti yhteisen hyvän näkökulmaa ja konsensusta siitä, kuinka käsillä oleva ongelma tulisi ratkaista.

Mitä uutta deliberatiivinen demokratia tarjoaa? Deliberatiivisen demokratian teorian ytimessä on kommunikatiivisten prosessien keskeisyys, joiden toteuttaminen mahdollistaa yksittäisten ihmisten preferenssien haastamisen argumentaatioon pohjautuvan monipuolisen keskustelun avulla. Deliberatiivinen demokratia voi tarjota vaihtoehdon representatiiviselle demokratialle, sillä se vahvistaa vähemmistöryhmien mahdollisuuksia tuoda äänensä kuuluviin poliittisessa päätöksenteossa ja

parantaa tehtyjen päätösten laatua, koska niiden on käytävä loogisuuteen ja järjestykseen perustuva prosessi lävitse ennen toimeenpanoa. Deliberatiivisen demokratian avulla voidaan myös lisätä kansalaisten luottamusta tehtyjä poliittisia päätöksiä ja niiden takana toimivaa poliittista järjestelmää kohtaan⁶⁴.

Mikä on dialogi? Dialogi on prosessi, joka tarjoaa ihmisille mahdollisuuden jakaa keskenään näkemyksiään ja kokemuksiaan jostakin tietystä aiheesta⁶⁵. Traditionaalinen deliberaatio on hyvin samankaltainen prosessi, mutta deliberaatiossa korostuvat edustuksellisuuden varmistaminen, mielipiteiden punnitseminen sekä valintojen tekeminen. Dialogin tavoitteena on oppiminen ja keskinäisen ymmärryksen syventäminen⁶⁶. Sen avulla ei tavoitella päätösten tekoa ja toimeenpanoa. Dialogin käytöllä kansalaiskeskusteluissa onkin hyvin vanhat perinteet jo Platon (c. 437 BC – c. 347 BC) ajoilta ja menetelmän käyttömahdollisuudet erilaisissa konteksteissa ovat laajat. Dialogia voidaan kansalaiskeskustelun lisäksi käyttää esimerkiksi opetuksessa, rauhanneuvotteluissa ja tiimityöskentelyssä.

Deliberaatio ja dialogi ovat hyvin läheisessä suhteessa toisiinsa. Päämääränä kummallekin menetelmälle on ymmärryksen ja osallisuuden lisääminen, ja käytännön tasolla suurimmat erot kulminoituvat siihen, minkälaisessa roolissa päätöksentekijät ovat mukana ja onko tuloksena jokin ratkaisu. Deliberaatiossa pyritään edistämään ratkaisua, kun taas dialogissa ymmärryksen lisääminen on jo sinällään tulos. Demokratiainnovaatiotyökaluna dialogi usein katsotaan yhdeksi deliberaatioprosessin osaksi. Toisaalta voidaan myös nähdä, että dialogissa on deliberaation tyyppisiä osasia, kun yksittäiset osanottajat arvioivat muiden osanottajien näkökulmia mielessään.

⁶³ Raisio H. & Vartiainen P. (2011).

⁶⁴ Ozanne J. L., Corus C. and Saatcioglu, B. (2009).

⁶⁵ Bahtin, M. (1991).

⁶⁶ Bohm, D. (1996).

Joskus myös termejä deliberatiivinen demokratia ja demokraattinen dialogi käytetään samassa merkityksessä⁶⁷.

Demokratiainnovaatiotyökalujen yleiset arviointikriteerit: edustuksellisuus, kansalaistaidot ja vaikutus poliittisiin päätöksiin

Tutkimustietoa erilaisten demokratiainnovaatiomenetelmien käytöstä on saatavilla nykyään jo aika hyvin, mutta työkalujen vaikutukset eivät useinkaan ole kiistattomasti todistettavissa. Tämänhetkisestä tutkimustiedosta voidaan kuitenkin vetää yhteen johtopäätökset siitä, miten demokratiainnovaatiotyökaluja voidaan evaluoida⁶⁸. on löytänyt kolme yhteistä evaluaatiokriteeriä demokratiainnovaatiotyökalujen käytön ja vaikutusten arvioinnille.

Edustuksellisuudella tarkoitetaan osallistujien tasa-arvoisuutta ja erilaisten ryhmien mukaan ottamista. Deliberaatiomenetelmissä edustavuudella tavoitellaan myös sitä, että deliberaation kannalta aiheelliset yhteiskunnan arvot ja mielipiteet ovat kattavasti läsnä keskustelussa⁶⁹. Lisäksi inklusiivisuuden ideaan kytkeytyy vaikuttavuusperiaate, jolla demokraattisessa kontekstissa tarkoitetaan sitä, että kaikkien niiden, joita päätökset sitovat, pitäisi voida vaikuttaa päätöksentekoon. Käytännössä edustuksellisuus harvoin toteutuu ja esimerkiksi deliberaatiivinen demokratia ei useinkaan ole vapaa eksklusiivisuudesta, joka voi ilmetä sekä ulkoisesti että sisäisesti. Ulkoinen eksklusio koskettaa ihmisiä, jotka on suljettu heitä koskevan päätöksenteon ulkopuolella (esimerkiksi siirtolaiset, joilla ei ole kansalaisuutta), kun taas sisäinen eksklusio koskettaa ihmisiä, jotka eivät omaa tai koe omaavansa riittävän

hyviä argumentaatio- ja tietotaitoja, joita ideaali deliberaatio edellyttää osallistujilta.⁷⁰

Kansalaistaidoilla tarkoitetaan osallistujien kansalaisosaamisen kehittymistä ja heidän demokraattisen ymmärryksen syventymistä. Keskusteluun perustuvissa menetelmissä tämä kriteeri tarkoittaa lähinnä keskustelijoiden näkemysten avautumista ja ymmärryksen lisääntymistä. Se tarkoittaa myös puhutilanteita, joissa kaikki osallistuvat voivat esittää kantansa ja jossa esitettyjen näkemysten painoarvo punnitaan ainoastaan niiden argumentatiivisten ansioiden perusteella. Sekä dialogi että deliberaatio prosesseina tukeutuvat usein keskustelun pohjasääntöihin ja fasilitaattoreihin, jotta kaikki tulisivat kuulluiksi ja kohdelluiksi tasavertaisina keskenään. Tällaiset järjestelyt parantavat ymmärryksen syventämistä ja niin ikään lisäävät kansalaistaitoja.

Vaikutuksella poliittiseen päätöksen tekoon tarkoitetaan sitä, että demokratiainnovaatiotyökalun käytön tulosten tulisi olla jotenkin kytköksissä toimeenpanoon. Vaikuttavuustutkimuksissa puhutaan työkalujen tehokkuudesta, performanssista, paremmista päätöksistä ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Demokratiainnovaatiotyökalujen kritiikki osuu usein juuri tähän kohtaan, sillä mitattavia vaikutuksia ei useinkaan pystytä löytämään. Myös deliberatiivisen demokratian suurin kritiikki osuu poliittisen vaikuttavuuden heikkoon laatuun⁷¹. Vaikka deliberatiivinen demokratia haastaa ja rajoittaa poliittisen eliitin vallankäyttöä tarjoamalla muille poliittisille toimijoille tilaa, käy käytännössä kuitenkin niin että kun valtaa delegoidaan foorumille, jolla toimivat ei-valitut kansalaiset, niin se asettaa representaation kautta valikoituneiden poliittisten päättäjien aseman uuteen valoon.

⁶⁷ Morse, R. S., (2006).

⁶⁸ Geissel, B. (2012).

⁶⁹ Raisio H. & Vartiainen P. (2011).

⁷⁰ Ozanne J. L., Corus C. and Saatcioglu, B. (2009).; Setälä, M. (2014).

⁷¹ Setälä, M. (2017).

Deliberatiivisen demokratian toteuttamisen keskeisin tulevaisuuden haaste koskettaakin sen vakiinnuttamista osaksi julkista päätöksentekomekanismia siten, ettei siihen osallistumisen mielekkyys laske ajan kuluessa⁷².

Edellä mainittuja kriteereitä sovelletaan yleisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aspektin omaavien menetelmien arviointiin. Työkälun yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa käytetään yleensä kaikkia kolmea kriteeriä yhdessä, sillä jos esimerkiksi edustuksellisuus ei ole toteutunut mutta muut kaksi kriteeriä ovat toteutuneet, saattaa lopputuloksista puuttua joidenkin kansalaisryhmien näkökulmat. Sitra on päätenyt edistämään osallistuvaa demokratiaa tietyillä valitsemillaan demokratiainnovaatiomenetelmillä (esim. Avoin Kotka -hankkeessa digitaalisen keskustelualustoin ja Erätauko-hankkeessa dialogimenetelmällä), jotka keskittyvät erityisesti kansalaisosaamisen kehittämiseen. Sitra ei ole hankkeissaan tavoitellut edellä olevia kriteereitä. Yhteiskunnallinen tutkimus kuitenkin tukee edellä esitelyihin demokratiainnovaatioiden evaluointikriteereihin ja siksi niitä on laajemman yleiskuvan aikaansaamiseksi käytetty arvioitaessa Sitran tekemiä menetelmävalintoja ja niiden vaikutuksia yleisesti 'Avoimen ja kansalaislähtöisemmän demokratian' -sisältöalueen saavuttamiseen. Niistä laajemmin myöhemmin arviointiyhteenvedon yhteydessä. Yksittäisiä Sitran demokratiainnovaatiohankkeita ei ole arvioitu näiden kriteereiden näkökulmasta.

Uusi demokratian alue: digitaalisten alustojen ja sovellusten hallinto- ja hallintajärjestelmät

Digitaalisen talouden alueella kansainvälisesti ja myös Suomessa on tapahtunut vaikuttavuustavoitteen sisältöalueen ”Kansalaislähtöisempää ja avoimempaa demokratiaa”

näkökulmasta suuria muutoksia viimeisten kymmenen vuoden aikana. Teknologia-alustojen ja globaalien digitaalisen talouden vaikutus demokratiaan on uusi ilmiö.

Alustataloudet käsittävät sekä taloudellista, sosiaalista että yhteiskunnallista toimintaa ja niillä on suuri vaikutus käyttäjiensä hyvinvointiin. Länsimaisen demokratian säilymisen kannalta on oleellista, että kansalaisten käyttämät digitaaliset alustat toteuttavat hyviä hallinto- ja hallintatapoja. Tunnetuimpia alustatalouden toimijoita ovat Amazon, Airbnb, Uber, Baidu, Facebook, Apple ja Google. Itsenäiset kehittäjät voivat alustoilla rakentaa tuotteita ja palveluita. Esimerkiksi Euroopassa Facebookia käyttää 307 miljoonaa ihmistä⁷³. Suuret ekosysteemit ovat kuin virtuaalivaltioita, joissa äänestys-oikeus on kuitenkin ainoastaan osakkeenomistajilla.

Digitaalisiin alustoihin koodatut hallinto- ja hallintajärjestelmät, jotka perustuvat uusille digitaalisille liiketoimintalogiikoille ovat haasteellisia demokraattisille järjestelmillemme. Teknologia-alustojen oikeudenmukaisen ja hyvän hallinnon käsitykset eivät välttämättä ole linjassa suomalaisen hallinnon arvojen ja konventioiden kanssa. Yksittäisten ihmisten oikeudet tai niiden puutteet ovat koodattuina globaaleihin sovellusalustoihin, joista käyttäjän tai edes valtionkaan on vaikea neuvotella alustatalouden toimijoiden kanssa. Esimerkkinä tästä ovat viimeaikaiset Facebook-paljastukset, joista on ilmennyt, että yksittäisten ihmisten tietoja on käytetty poliittiseen profilointiin ja heille on kohdistetusti lähetetty uutisiksi naamioitua propagandaa. Huolimatta USA:n hallituksen ja Euroopan Komission puuttumisesta Facebookin hallinto- ja hallintatappoihin, parannuksista ei ole varmuutta.

Valtioiden mekanismit alustatalouksien positiivisten vaikutusten lisäämiseksi yhteiskunnalleen ovat verotus, regulaatio,

⁷² Raisio H. & Vartiainen P. (2011).

⁷³ Zephoris (2019).

standardit ja markkinoiden sulkeminen tai avoimuus. Useat valtiot ovat kokeilleet näiden keinojen toimivuutta yhdessä ja erikseen. Sulkemisella tai avoimuudella tässä tarkoitetaan erilaisten kansallisten ja kansainvälisten kilpailevien toimijoiden päästämisestä markkinoille. Avoimuuden on uskottu mahdollistavan pitkällä tähtäimellä jatkuvan innovaation ja taloudellisen kilpailukyyn kehittymisen. Valtion kannalta avoimuus tarkoittaa kuitenkin aktiivista sääntelyä ja standardointia. Euroopan Unionin tietosuojasopimus (GDPR) on yksi esimerkki regulaatiosta, joka koskettaa erityisesti alustatalouksia. Toisenlaisen esimerkin valtiolliselta tasolta tarjoaa Viron valtio, joka avasi taksipalvelumarkkinat Uberille ja muille kilpaileville toimijoille ja sopi heidän kanssaan ajajien verotietojen automaattisesta tilityksestä⁷⁴. Toimenpide oli loppujen lopuksi yksinkertainen, sillä alustaan koodattiin lokaatioon perustuva automaattinen ehto. Samantapaisella koodimuitoksella San Franciscon kaupunki on sopinut Airbnb-alustan kanssa suoraan tilitettävästä hotelliverosta ja maksimipäiväluvusta, jonka asukkaat saavat vuokrata vakituksia asuntojaan. Mekanismin käytännön toteutus onkin usein ohjelmointikooditasolla.

Valtiot kehittelevät uudenlaisia vero- ja tuotantohyödykemalleja. Kaliforniassa hiljattain tehty esitys data-osingoista on esimerkki uudenlaisesta verotuspohjaajattelusta (San Francisco Chronicle, 2019). Idea on saanut alkunsa Alaskan osavaltion öljytuottoihin perustuvasta vuosittaisesta maksusta asukkaille. Ajatus perustuu kalifornialaisen Institute for the Future -ajatushautomon edistämään perushyödyke-teoriaan (Universal Basic Asset), jossa tutkitaan tuotanto-, meriitti- ja avoimien hyödykkeiden uudelleenjakamisen tarvetta teknologia-aikakauden tarpeita vastaaviksi.

Datan nähdään siis olevan osavaltion asukkaille kuuluva tuotantohyödyke siinä missä öljynkin.

Markkinoille on tullut yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisempia alustoja, positiivisia alustoja. Toisenlainen lähestymistapa alustatalouden ongelmiin on sellaisten uusien teknologia-alustojen rakentaminen, jotka on alun perin suunniteltu tukemaan ihmisten oikeuksia ja tarpeita. Positiiviset alustat on rakennettu ratkaisemaan yhteiskunnassa olevia haasteita. Oleellista on huomata, että ne eroavat tämän luvun alkupuolella kuvatuista demokratiainnovaatioiden digitaalisista alustoista siinä, että niiden ensisijaisena päämääränä ei ole deliberaatio. Sen sijaan niiden oleellinen osa on avoimen, hyvän ja oikeanmukaisen digitaalisen hallinnon ja hallinnan tuottaminen. Ihmiskeskeisemmät hallintomallit on siis jo koodattu niihin sisälle.

Uudet teknologiat antavat mahdollisuuden kehittää uusia digitaalisia hallintamekanismeja. Esimerkiksi lohkoketju- tai muilla hajautetuilla teknologioilla voidaan rakentaa ihmis- ja yhteiskuntamyönteisempään logiikkaan perustuvia uusia alustatalouden toimijoita. Suuri etu tällä teknologialla on se, että siinä koodataan transaktiopartnereiden välinen luottamus jo teknologia-alustan rakenteisiin. Lohkoketjuteknologian ensimmäinen pilotti – Bitcoin - on luonut sellaisen mielikuvan, että lohkoketjuteknologian päämääränä olisi keskushallinnon poistaminen. Lohkoketjuteknologian kehitys ja erilaiset pilotit ovat kuitenkin osoittaneet, että sovellukset toimivat hyvin demokraattisessa hallintokoneistossa. Tärkeäksi muodostuu, minkälaisen hallinnollisen mallin teknologiaavainnoilla alustalle rakentaa⁷⁵. Lohkoketjujen julkishallinnon sovellusten teknologiaavaintojen implikaatioista on kirjoittanut myös Graglia ja Mellon⁷⁶.

⁷⁴ Reuters (2016).

⁷⁵ De Filippi, P. & Wright, A. (2018).

⁷⁶ Graglia, M. & Mellon, C. (2018a).

Lohkoketjuteknologiavalinnoilla onkin suuri vaikutus kansalaisten oikeuksiin ja vaikutusmahdollisuuksiin.

Luotettava sähköinen identiteetti on positiivisten alustojen toiminnan lähtökohta. Tämänhetkiset sähköpostiin perustuvat ihmisten ja yritysten identiteetit ovat alustatalouden turvallisuuden heikko linkki ja mahdollisuus ihmisten hyväksikäyttöön. Kansalliset identiteettijärjestelmät eivät ole toimivia ylikansallisilla alustoilla. Luotettavia hajautetun sähköisen identiteetin järjestelmiä, joissa identiteetin omistaja voi hallita omaa digitaalista identiteettiään (Self Sovereign Identity, SSI), omia tietoja ja niiden jakamista voidaan toteuttaa lohkoketjuteknologialla. SSI-identiteettitekniikat, kuten Sovrin ja Everest, ovat nyt pilotointivaiheessa⁷⁷. Henkilötietoja ei talleteta lohkoketjuun, vaan lohkoketjua ja kryptografisia tunteita käytetään siihen, että tiedon vastaanottaja voi varmistaa muuta kautta lähetetyn tiedon paikkansapitävyyden ja voimassaolon. Suomessa perustettu MyData Global -järjestö näkee, että itsehallittava globaali identiteetti on keskeinen tekninen MyData-ajattelun mahdollistaja⁷⁸. Sitra on MyData Globalin perustajajäsen ja tekee muutenkin yhteistyötä järjestön kanssa.

Hyvä esimerkki uudennaisista alustatalouden palveluista ja innovatiivisesta teknologioiden yhteiskäytöstä on valtiovarainministeriön vetämä MyData-ajatteluun perustuva tekoälyprojekti Aurora AI⁷⁹. Alustan tarkoituksena on tuottaa uusia palvelumuotoja, jotka on täsmäytetty erilaisiin elämäntilanteisiin, kuten esimerkiksi osoitepalvelut muutettaessa ja nimipalvelut naimisiin mentäessä. Tekoälystä rakennetaan paitsi eettinen myös kansalaisten hyvinvointia lisäävä. Positiivisten alustojen kehittäminen vaatii yhteistyötä yli organisaatorajojen ja projektissa onkin mukana eri

ministeriöitä, julkisia toimijoita ja erilaisia yrityksiä. Myös Sitra on yksi Aurora AI:n yhteistyökumppaneista.

4.2.3 Arviointi Sitran projekteista ja hankkeista

Sitran tärkeimmät teot kansalaislähtöisemmän ja avoimemman demokratian alueella kohdistuvat keskustelemaan demokratian edistämiseen ja digitaalisen talouden hallintaan ja avoimuuteen. Kummatkin alueet osuvat tämänhetkisten kansainvälisten trendien ytimeen. Lisäksi kummallakin alueella tarvitaan vetoapua Suomessa, sillä ne eivät ensisijaisesti kuulu kenenkään yksittäisen julkishallinnon toimijan kenttään. Toisaalta kummallakin alueella toimii myös useita julkishallinnon, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin toimijoita, joten vaikutusten saavuttaminen on kiinni monimuotoisen yhteistyön onnistumisesta. Yleisesti kansalaislähtöisemmän ja avoimemman demokratian alueella Sitran resurssien kohdistus on ollut onnistunutta.

Keskustelemaan demokratian alueella Sitran vaikuttavuuden logiikkana on ollut kansalaisten osallistaminen julkaisemalla tärkeiden poliittisten ja hyvinvoinnin kysymysten tietopaketteja esimerkiksi terveydenhuollon tulevaisuudesta. Sen lisäksi Sitra on edistänyt kansalaisten tietoja, taitoja ja kokemuksia erilaisista osallisuustyökaluista, kuten esimerkiksi Erätalon dialogi-toimintamallin ja Avoin Kotka -hankkeen digitaaliset keskustelutyökalut. Työkalukokeilut ovat lisäksi konkreettisesti näyttäneet uusia kansalaisyhteistyömahdollisuuksia julkishallinnon toimijoille.

Digitaalisen talouden hallinnan ja avoimuuden alueella Sitran vaikuttavuuden logiikkana on ollut uudenlaisten palvelukonaisuuksien sekä henkilö- ja datakeskeisten ratkaisujen kehittäminen. Palvelujohta-

⁷⁷ Graglia, M.I & Mellon, C. (2018b).

⁷⁸ Poikola, A. et. al. (2018).

⁷⁹ Valtiovarainministeriö (2018).

misen mahdollistaminen, Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen, Sosiaali- ja terveystalouden rahoitus ja Hyvinvoinnin palveluoperaattori Isaacus -avainalueet ovat rakentaneet uusia palveluita yhdistämällä dataa. IHAN – Ihmislähtöinen datatalous -avainalue kehittää yhteistyössä eri toimijoiden kanssa

Euroopan-laajuista datan liikkuvuuden standardia. Datan liikkuvuuden esteet ja yhteistyötä vaativien palveluinnovaatioiden puute ovat keskeisiä digitalisoinnin haasteita ja Sitra on kohdistanut tekonsa juuri näihin tärkeisiin kohtiin.

CASE AVOIN KOTKA -Kokeiluhanke

Mistä on kyse?

Vuonna 2013 toteutetun Avoin Kotka -kokeiluhankkeen pyrkimyksenä oli edistää kotkalaisten osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksia kehittämällä verkkoalusta, jolla kuntalaiset, päättäjät ja virkamiehet voisivat kohdata toisensa ja toimia tiiviimmin yhdessä kaupunkinsa kehittämisen puolesta. Avoin Kotka -kokeiluhanke kuului Sitran Vihreän talouden lähiratkaistut -avainalueeseen, jonka tavoitteena oli edistää lähiruuan, -energian ja -logistiikkaratkaistut piiriin kuuluvaa liiketoimintaa, ja osana avainalueen strategiaa oli ihmislähtöisten toimintamallien kehittäminen, jonka piiriin Avoin Kotka -kokeiluhanke lukeutui. Teknisenä toteuttamispohjana hyödynnettiin Sitran ”YIMBY – Kyllä meidän takapihallemme” -hankkeen aikana luotua digitaalista joukkoideointityökalun Brickstarterin prototyyppeä. Avoin Kotka -hanke toteutettiin kolmen erillisen kokeilun kautta.

Kokeilut ja arvioinnin havainnot:

- **Kantasatamakokeilu**, jossa Kotkan asukkaita kannustettiin ideoimaan uusia tilapäisiä käyttötarkoituksia Kotkan keskustassa sijaitsevalle asfalttikentälle. Havainnot: Kantasatamakokeilu sai aikaan ideointia ja siihen pohjautuvaa keskustelua.

- **Tuulipuistokokeilu**, jossa pyrittiin lisäämään kotkalaisten tietoutta tuulivoimalahankkeisiin liittyvistä prosesseista, tarjoamaan heille vaikuttamismahdollisuuksia ja täten kasvattamaan tuulivoimalahankkeiden hyväksyttävyyttä. Havainnot: Tuulipuistokokeilun kohdalla verkkoalusta jäi informaatiojakokanavaksi, joka ei onnistunut herättämään keskustelua johtuen osin alustavaan toteutukseen liittyvistä teknisistä haasteista sekä Hallan tuulipuiston pitkällä edenneestä suunnitteluvaiheesta.
- **Kaupunkistrategiakokeilu**, jossa joukoistamisen avulla haettiin kotkalaisten toiveita, näkemyksiä ja ideoita kaupungin kehittämistyön tueksi. Havainnot: Kaupunkistrategiakokeilu onnistui motivoimaan kotkalaisia antamaan positiivista ja rakentavaa palautetta koskien kaupunkinsa kehittämistä.

Sitran rooli ja merkitys

Hanke oli kokeellinen ja pienimuotoinen, mutta loppuraportin⁸⁰ mukaan Avoin Kotka -hankkeen arvioitiin onnistuneen kuntalais- ja virkamiesten välisen vuorovaikutussuhteen monipuolistamisessa ja syventämisessä. Konkreettiset aikaansaannokset jäivät kuitenkin vaatimattomiksi. Raportin suosituksissa esille nostettiin tarpeet huomioida

⁸⁰ Oxford Research Oy (2013).

käyttäjävälisyyksinäkökulmat, käyttäjien sitouttaminen ja kansalaisosallisuuden tuominen jo suunnitteluvaiheeseen.

Avoimen demokratian ja osallisuuden näkökulmasta Avoin Kotka -hanke oli demokratiainnovaatiotyökokeilu. Koska projekti oli osa Vihreän talouden lähiratkaisut -avainaluetta, oli avoimen demokratian tukeminen toissijaisessa osassa ja ensisijaisesti kysymys oli uudeltaisesta kaupunkisuunnittelusta. Osallisuuteen liittyviä vaikutustavoitteita hankkeella oli vain yksi ja se liittyi avoinkotka.fi nettisivun käyttöön. Tämän hankkeen osallisuusmitarit eli hankkeen arviointi vaikuttavuustavoitteen edistämisen näkökulmasta, mittaa Sitran onnistumista paikallisen poliittisen hyväksyttävyyden tukemisessa uusien demokratiainnovaatiotyökalujen käytöllä ja osallistavalla demokratialla yleensä. Hankkeen vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava se, että se toteutettiin vuonna 2013, jolloin vastaavat työkalut olivat uusia ja kansalaisten osallistuminen sosiaalisen median kautta ei ollut vielä niin yleistä. Hanke siis toi uusia osallistavan demokratian käytäntöjä Kotkaan ja siten lisäsi paikallista poliittista avoimuutta ja hyväksyttävyyttä.

Demokratiainnovaatiotyökalujen käyttö Avoin Kotka -hankkeessa oli laajan partisi-patorisen periaatteen hengen mukaista eli osallistuminen verkkokeskusteluun oli avointa kaikille kiinnostuneille. Pääsääntöisesti kaikki kolme kokeilua herättivät kiinnostusta alkuvaiheessa mutta aktiivinen osallistuminen kääntyi laskuun ja tämän seurauksena kuntalaiskeskustelu jähmettyi. Syyksi sille arvellaan olevan puutteellisen tiedottamisen ja osapuolten heikon sitouttamisen keskusteluun. Yhtenä keskustelun määrään vaikuttavana tekijänä voi olla myös itse keskustelujen aihe. Aktiivisuus oli heikointa tuulipuistokokeilun kohdalla, jota voi selittää aiheen tekninen luonne sekä pitkälle edennyt suunnitteluvaihe, kun taas kuntastrategiakokeilun kokemukset olivat paljon positiivisempia. Strategiakeskustelussa koettiin avoimelle ideoinnille suotuisa ilmapiiri (matalampi kynnys osallistua) ja

osallistujien piirissä koettu aito mahdollisuus vaikuttaa kuntastrategian muotoiluun (oikea ajoitus).

Hankkeen tavoitteena olikin edistää kuntalaisten, päättäjien ja virkamiesten välistä vuorovaikutuksellisuutta. Haastateltavat kertoivat, että tuulipuisto- ja satamakeskusteluihin olisi kaivattu laajempaa osallistujien kirjoa. Yleisvaikutelma hankkeen aikana käydyistä verkkokeskusteluista oli se, että ne olivat luonteeltaan positiivisia ja rakentavia. Omalla nimellä osallistumisen voitaneen olettaa ehkäiseen häiriökäyttäytymistä. Avoin Kotka -hankkeen kokeilut eivät kuitenkaan onnistuneet herättämään laaja-alaista keskustelua, vaan ne jäivät parhaimmillaan esitetyn idean ja siihen esitettyjen kommenttien tasolle.

Avoin Kotka -hankkeen tavoitteena oli lisätä kuntalaisten myönteisen osallistumisen kokemuksia eli vahvistaa heidän mahdollisuuksiaan tuoda äänensä kuuluviin heitä koskevassa päätöksenteossa. Kuntalaiset toimivat ensisijaisesti tiedonlähteinä ja kuntastrategian kohdalla jopa eräänlaisina 'neuvonantajina' asioita valmisteleville ja niistä päättävälle taholle, joilla on käsissään varsinainen päätäntävalta. Satama- ja tuulipuistokokeilujen kohdalla osallistumisen kokemus jäi heikoksi, koska ne eivät varsinaisesti johtaneet mihinkään selkeästi hahmotettavaan lopputulemaan. Sen sijaan kaupunkistrategiakokeilu onnistui hyvin tällä saralla, koska kuntalaisille tarjottiin mahdollisuus seurata prosessin edistymistä ja täten arvioida, kuinka hyvin heidän näkemyksensä otettiin huomioon päätöksenteossa.

Kaiken kaikkiaan hankkeen onnistumista osallisuuden kannalta voidaan pitää hyvänä. Vaikka verkkoalusta ei onnistunut vakiinnuttamaan asemaansa kuntalaisten osallistumisforumina, se osin inspiroi uusia kokeiluja, kuten Kotkan-Haminan seudun kehittämissyhtiön Cursor Oy:n kehittämän Kasvukaista-sivuston luomisen. Sekään tosin ei myöskään lopulta onnistunut löytämään paikkaansa. Myöskään Kantasatama- ja

Avoin Kotka -hankkeen kokeilut tukivat yhteisöllistä oppimista ja uusien osallisuuskäytäntöjen kehittymistä.

tuulipuistokokeilua ei voida yksittäisinä kansalaisosallisuuden projekteina pitää vaikutuksiltaan laajasti onnistuneina. Hankkeen kokeilujen avulla tapahtui kuitenkin mielenmallien muutosta, yhteisöllistä oppimista sekä toimintatapojen muutoksia. Alla oleva kehitysjohtaja Lindholmin muutostarina kertoo juuri tästä muutoksien sarjasta. Hanke onnistui rohkaisemaan osallisuutta hyödyntävien käytäntöjen, kokeilujen ja

sitä tukevan ajattelutavan toteuttamista kotkalaisessa päätöksentekokulttuurissa. Parhaiten tämä näkyy nimenomaan Kotkan kaupunkistrategian kehittämisessä, jossa osallistumista toteutetaan niin perinteisten yleisötilaisuuksien kuin verkkopohjaisten työkalujen avulla eri väestöryhmät huomioiden. Tunnustuksena työstään Kotkan kaupunki palkittiin kunniamaininnalla strategiatyöstään vuonna 2018 Suomen Strategisen Johtamisen Seura ry:n toimesta.

Vaikuttavuushypoteesin ”Sitra on edistänyt uusia demokratian malleja, jotka parantavat kansalaisten luottamusta politiikkaan” kannalta hanke on ollut onnistunut. Hanke sai aikaiseksi uusia osallisuuskäytäntöjä ja niillä on ollut vaikutuksia nyt käytössä oleviin avoimen demokratian ja osallisuuden käytäntöihin Kotkassa.

MUUTOSTARINA

Osallisuuskokeiluista onnistuneisiin osallisuusprosesseihin: Sitran ja Kotkan kaupungin yhteisen hankkeen vaikutuksia

Kotkan kaupunki ja Sitra toteuttivat vuonna 2013 Avoin Kotka -kokeiluhankkeen, joka monipuolisti kotkalaisten osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksia. Kotkan kaupungin kehitysjohtaja Terhi Lindholm muistelee projektin kulkua ja kertoo, että hän koki Sitran ehdottaman hankkeen uudeksi ja innoittavaksi asiaksi alusta lähtien. Nyt näin vuosia hankkeen toteutuksen jälkeen Avoin Kotka -hanke näyttäytyikin hänelle hyvänä askeleena eteenpäin kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien syventämisenä kunnallisessa päätöksenteossa. Kotkan kaupungin edustajana Lindholm oli hyvin aktiivisesti mukana Avoin Kotka -hankkeessa, jonka toteutukseen hän osallistui ideoimalla mahdollisilla kokeiluaihioita ja niihin liittyviä kysymyksiä, joista lopulta keskeisimmäksi nousi kaupunkistrategiakokeilu.

Avoin Kotka -hankkeen keskeisimmäksi saavutukseksi Terhi Lindholm nostaa positiivisen asennemuutoksen edistämisen kohti entistä avoimempaa ja asukkaita osallistavampaa ajattelutapaa, vaikka kaikki hankkeet ja kokeilut eivät löytäneetkään kotia Kotkan hallintorakenteissa. Sitran kanssa yhdessä tehdyistä kokeiluista onnistuneimmaksi Terhi Lindholm nostaa kaupunkistrategian kehittämisen, johon osallistumiseen kuntalaisille avattiin uusi väylä. Kotkassa kuntastrategian laadinnassa on määrätietoisesti pyritty lisäämään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia monipuolisin keinoin, joihin lukeutuvat niin perinteiset avoimet yleisötapahtumat kuin strategiapelin kaltaiset verkkotyökalut. Edelleen huomiota kiinnitetään eri väestöryhmien näkemysten huomioimiseen ja heidän mukaansa saamiseen, kuten nuoriin, vanhuksiin ja maahanmuuttajiin. Muina esimerkkeinä kotkalaisten näkemysten kuulemisesta Terhi Lindholm mainitsee vuonna 2017 toteutetun ”Uusi Kotka 2019” -asukaskyselyn, jolla selvitettiin kuntalaisten näkemyksiä kaupungin toiminnoista kehitystyötä varten, sekä kaavoituksen tueksi järjestetyt asukastilaisuudet. Valittu toimintalinja onkin kantanut hedelmää, sillä vuonna 2018 Kotkan kaupungille myönnettiin kunniamaininta strategiatyön ansioista Suomen Strategisen Johtamisen Seura ry:n toimesta.

Punaisena lankana yhdessä tehtyyn kokeiluun ja sitä seuranneisiin muihin osallisuuden kokeiluihin Terhi Lindholm näkee avoimuuteen pohjautuvan toimintatavan, joka on löytänyt tiensä hallinnon ja päätöksenteon eri portaille. Oman kokemuksensa perusteella avoimuutta ja osallisuutta edistävässä ratkaisussa ei kuitenkaan tule tuudittautua yksinomaan verkkopohjaisiin työkaluihin, vaan esimerkiksi perinteisillä kyläkokouksilla on edelleen asemansa yhteisistä asioista keskusteltaessa. Lisäksi kuntalaisten, päättäjien ja virkamiesten sitouttaminen valittuun prosessiin on tärkeää, mitä voidaan edistää muun muassa hyötynäkökulman kautta eli kertomalla, mitä hyötyä prosessiin osallistumisesta kullekin ryhmälle on. Toisin sanoen, osallisuuden käytännöt voidaan hahmottaa eri osista koostuvina prosesseina, joiden kautta syntyy aktiivinen vuorovaikutussuhde kansalaisiin.

CASE ERÄTAUKO

Mistä on kyse?

Vuonna 2017 käynnistetty Erätauko -hanke on osa Seuraava Erä -visioprojektia. Hanke on lähtenyt tarpeesta uusiin avauksiin ja moninäköalaiseen tulevaisuuden ymmärrykseen. Se vastaa myös kansalaisten kokeemukseen siitä, että heidän vaikutusmahdollisuutensa yhteiskuntaan ovat riittämättömiä, yhteiskunnallinen keskustelu on kärjistynyttä ja osallistumisen olemassa olevat kanavat eivät palvele kansalaisia riittävän hyvin.

Erätauko kehitettiin menetelmäksi rakentavan yhteiskunnallisen keskustelun käymiseen.

Erätauko-dialogikonseptia kehitettiin vuoden 2017 aikana erilaisten kokeilujen avulla. Erätauko-kokeiluja oli kahdeksalla paikkakunnalla. Näissä käytiin kansalaiskeskusteluja erilaisin menetelmin (mm. co-creation, deliberaatio ja dialogi) Hyvinvoinnin seuraavan erän teemoista, kuten työstä ja toimeentulosta. Pilotointivaiheessa tehtiin päätös dialogi-menetelmä perustuen siihen, että haluttiin kehittää sellaista menetelmää, jota moni muu ei tällä hetkellä kehitä. Lisäksi haluttiin tukea matalan kynnyksen osallistamista kehittämällä kutsumenettelyjä. Vuosien 2017–2018 aikana Erätaukoa vietii erilaisten sidosryhmien käyttöön tuottamalla laaja Erätauko työkalupakki, työskentelemällä Erätauko-kehittäjäryhmän kanssa sekä järjestämällä mentorointia ja koulutuksia erilaisille organisaatioille, jotka halusivat ottaa Erätaukon käyttöön. Lisäksi kehitettiin Erätauko kouluttajakoulutus,

koulutusmateriaalit sekä koulutuksen suunnittelumateriaalit. Netistä löytyvä koulutusmateriaali on laajan levityksen tärkeä osa. Erätauko-hankkeen on tarkoitus loppua Sitran osalta vuoden 2019 aikana. Sitra on suunnitellut erilaisia mahdollisia tapoja, joiden kautta Erätauko-toimintamalli jatkaisi kasvuaan.

Avoimen demokratian ja osallisuuden näkökulmasta Erätauko-hanke on demokratiainnovaatiotyökalun kehitys- ja lanseerausprojekti. Erätauko-hankkeessa on kehitetty menetelmä yhteiskunnallisen keskustelun käymiseen. Hankkeen käyttöön-otto- ja projektitavoite keskittyvät työkalun käytön laajuuteen, tunnettavuuteen sekä keskustelun laatuun. Niinpä tämän hankkeen osallisuusmittarit eli hankkeen arviointi vaikuttavuustavoitteen edistämisen näkökulmasta mittaa yleisesti työkalun käytön vaikutuksia ja laajuutta.

Sitran rooli ja merkitys

Erätauko-hankkeessa Sitra ensin kokeili traditionaalista deliberaation puntaroivaa keskusteluprosessia, mutta päätyi sitten käyttämään dialogiseen traditioon pohjautuvaa keskustelumenetelmää kansalaisdemokratian työkaluna. Päätökseen oli kaksi syytä. Ensinnäkin Sitra halusi käyttää menetelmää, jossa osallistumiskynnys olisi mahdollisimman matala. Sitra kehittikin erityisen kutsuprosessin, joka yhdistettiin dialogi-menetelmään. Toiseksi Sitran tehtävänä on edistää asioita, joita muut eivät edistä. Kansalaisdemokratian työkaluna dialogin käyttö onkin huomattavasti vähäisempää verrattuna kansainvälisesti trendikkäiden deliberaatiomenetelmien käyttöön. Sitran vaikuttavuusarvioinnin raportissa⁸¹ todettiin,

⁸¹ Oosi, O., Kortelainen, J., Rausmaa, S., Salminen, V., Lamminkoski, H. (2018) Sitran vaikuttavuusarviointi 3 ja 4: Tulevaisuusnäkyminen ja oppimisen mahdollistaja. Arviointi Sitran vaikuttavuustavoitteista. Yksilöille ja yhteisöille vaikutusmahdollisuuksia ja osaamista monimutkaiseen maailmaan. Sitra.

että kiinnostus dialogin käyttöön on yleisesti Suomessa lisääntynyt. Markkinoilla on useita kaupallisesti toimivia konsultteja, jotka ovat toteuttaneet samantapaisia fasilitointiratkaisuja jo vuosia, mutta Sitra on Erätauko-hankkeellaan pystynyt nostamaan kysyntää dialogille.

Erätauko-dialogin käytön kasvu-ideologiana on, että menetelmän jalkautusta vievät eteenpäin ulkopuoliset toimijat. Sitra on kehittänyt työkalun, siihen liittyvän tukimateriaalin ja vastannut konseptin lanseerauksesta. Itse menetelmän käytöstä ja keskustelutilaisuuksien järjestämisestä vastaavat pääosin ulkopuoliset toimijat. Sitran seurantatilastot arvioivat, että noin 5 500 ihmistä on osallistunut Erätaukokeskusteluihin vuonna 2018 ja yli 60 organisaatiota käyttää Erätaukoa. Näistä organisaatioista 25 on vuoden 2018 aikana osallistunut lisäksi Erätauko-mentorointiin. Keskustelujen osallistujamäärä on yli viisinkertaistunut vuodesta 2017, jolloin 800 henkilöä osallistui niihin. Noin 40 % tilaisuuksiin osallistuneista ja palautekyselyihin vastanneista on sellaisia tahoja, jotka eivät aikaisemmin ole osallistuneet yhteiskunnalliseen keskusteluun. Erätaukoon onkin kehitetty erilaisia kutsumenetelmiä, joilla madalletaan osallistumiskynnystä niin että paikalle saadaan aiheen kannalta myös niitä henkilöitä, jotka eivät normaalisti osallistu. Erilaisten ihmisten mukanaan tuomat uudet näkökulmat helpottavat ymmärryksen syvenemistä itse keskustelutilanteessa. Työkalun tavoitteena ei kuitenkaan sinänsä ole aiheen tai alueen edustavuus, joten näkökulmien määrä tai erityyppisten ihmisten edustus ei ole oleellista menetelmälle.

Sitran ulkopuoliset organisaatiot ovat ottaneet Erätauko-dialogin osaksi omia toimintojaan. Sitra on rahoittanut ainoastaan muutamia Erätauko-tilaisuuksia kehitys-

askelten yhteydessä. Muilta osin tilaisuuksien järjestäjät ovat itse organisoineet tilaisuudet omien tavoitteidensa näkökulmasta ja vastanneet kustannuksista itse. Erätauko-toimintamallin käyttöönotto on edellyttänyt tilaisuuksien järjestäjiltä Erätauko-työkalupakin itsenäistä käyttöä, tilojen, kutsujen ym. käytännön järjestelyiden hoitamista ja kustantamista. Monet toimijoista ovat lisäksi päättäneet investoida aikaansa Erätauko-osaamisen vahvistamiseksi koulutuksilla ja mentoroinneilla. Osa toimijoista on tilannut kaupallisilta toimijoilta maksullisia Erätauko-koulutuksia työntekijöilleen, kuten Opetushallitus, YLE, Espoon kaupunki ja Lahden kaupunki. Vertaisverkostoon kuuluu tällä hetkellä 148 henkilöä eri organisaatioista ja Sitran ulkopuolisia mentoreita on 9 henkilöä. Erätauko-työkalun käyttöön on koulutettu 41 henkilöä eri organisaatioista Erätauko-kouluttajiksi. Kouluttajat tarjoavat joko organisaation sisäistä tai kaikille avointa Erätauko-koulutusta.

Erätauko-tilaisuuksilla on laajaa vaikutusta. Esimerkiksi tammikuussa 2019 järjestettiin Erätaukopäivä, jolloin yli 80 järjestäjää 26 paikkakunnalla organisoivat Erätauko-dialogin. Mukana oli yli 1060 keskustelijaa ja palautteen mukaan kaikki järjestäjät suosittelisivat muillekin järjestämistä. Erätauko-dialogia käyttävät järjestäjät vievät eri tavoin eteenpäin viestiä sen hyödyistä ja vaikutuksista eteenpäin. Arvioinnin yhteydessä tehtiin verkostanalyysi ja laadullinen sisältöanalyysi ilmastonmuutoksen hillintää käsittelevästä Erätaukopäivästä käydyistä keskusteluista Twitterissä. Twiittausverkostosta⁸² voidaan päätellä, että keskustelu levisi Twitterin välityksellä laajasti ja lisäksi erillinen kontekstianalyysi lähetetyistä viesteistä paljasti, että keskustelut Twitterissä saivat monimuotoisia yhteyksiä, kuten rohkaisuja, asioiden uudelleen kytkemistä,

⁸² Jalonen, H. (2019).

faktoista tiedottamista ja markkinointia. Erätauko-työkalulla todettiin siis olevan myös itse keskustelutilaisuuksia laajempaa yleistä vaikutusta ja yhteisöllistä oppimista.

Läpikäydyn materiaalin perusteella dialogi-keskustelut ovat positiivisia ja rakentavia. Palautteen mukaan kokempuheen jakaminen on saanut aikaiseksi osallistujien ajatusten laajentumista ja mentaalimallien muutosta. Keskustelun aihepiirit ovat olleet laidasta laitaan: kaupunkisuunnittelu, kansalaiskeskustelut, sidosryhmäkeskustelut organisaatiok kehittämisen, maahanmuutto ja yhteiskunta, tekoäly arjessa, nuorten harrastusmahdollisuudet, aktivismi ja demokratia, lastensuojelu, organisaatiokulttuuri, visiot, lapsistrategia, puurakentaminen, hyvä elämä lapin maaseudulla, arvot ja ennakkoluulot, lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisy, ruuanjakelu sekä Suomalainen saunakulttuuri. Osallistujat kehuvat keskustelun sävyä ja loppurefleksioinnissa tapahtuva oivallusten jakaminen on lisännyt ymmärryksen syventymistä. Sitran keräämä palaute Erätauko-tilaisuuksista on erittäin positiivista ja Erätauko-tilaisuuksien vaikutus osallistujiin on varsin myönteinen. Lähes kaikki palautteen jättäneet kertovat suosittellevansa dialogia muillekin ja kehuvat erityisesti tilaisuuden

aktiivisuutta. Ihmisten vuorovaikutuksessa Erätauko-dialogi näyttäkin vahvistavan kunnioitusta, lisäävän ymmärrystä ja kehittävän osallisuuden kulttuurillista reflektiokykyä. Se toimii erityisesti kokempuviestinnän työkaluna, jonka avulla yksilöt ja yhteisöt kokevat oppivansa toistensa näkemyksistä.

Helsingin Sanomien Nyt-liitteen Pekka Torvisen 15.6.2018 artikkeli ”Keskustelin tuntemattomien kanssa hyvästä elämästä ja ajauduin itkun partaalle - ja saatoin löytää lääkkeen mustavalkoiseen ajatteluun ja vastakkainasetteluun” on hyvä esimerkki Erätauko-dialogin jo heti keskustelussa tapahtuvasta vaikuttavuudesta. Strategiasuunnittelija Toivosen tarina (alla) kertoo vastaavanlaisesta ymmärryksen syventymisestä kaupunginhallinnon kontekstissa. Kaiken kaikkiaan Erätauko-keskustelujen voidaan todeta tukevan osallistavan demokratian taitojen kehitystä ja erilaisten yhteiskunnallisten aihepiirien keskustelujen laajempia näkökulmia. Lisäksi menetelmä laajentaa ja syventävää ymmärrystä sekä parantaa luottamusta ja suhtautumista ihmisiin, jotka ovat eri mieltä. Tämä auttaa kasvattamaan ymmärrystä ja luottamusta myös yhteiskuntaa kohtaan ja synnyttämään osallisuuden kokemuksia.

MUUTOSTARINA

Ymmärryksestä ratkaisuihin: Sitran ja Lahden kaupungin Erätauko-yhteistyön vaikutuksia

”Maailman mennessä eteenpäin on erittäin tärkeää ymmärtää muutosta ja sen aikaansaaminen tapahtuu ihmisten kautta.” toteaa Olli Toivonen kokemuksistaan Erätauko-dialogityökalun hyödyistä. Toivonen, joka toimii Lahden kaupungin strategiasuunnittelijana, kävi viime vuonna Sitran Erätauko-fasilitoijan koulutuksen. Sitralaiset ovat lisäksi käyneet useamman kerran mentoroimassa Lahden kaupungin kymmenen hengen Erätauko-tiimiä.

Yksi ensimmäisistä järjestetyistä tilaisuuksista oli joulukuinen ”Lahti - Maineensa veroinen?” tyytymättömyyskeskustelu kaupunkilaisille. Negatiivisen aiheen nostaminen keskiöön oli ennakkoon vähän hermostuttanut järjestäjiä mutta tilaisuus sujuikin mukavasti. Siihen osallistui 53 eritaustaista henkilöä, jotka jakoivat negatiivisia kokemuksiaan, mutta keksivät sitten paljon hyviäkin puolia Lahdesta. Erätauko-dialogissa kaikki osallistujat ovat saman arvoisia ja esittelevät itsensä ainoastaan etunimellä. Tämä antaa kaikille mahdollisuuden jakaa kokemuksiaan omana itsenään. Erityisesti poliitikoille tasa-arvoisuus voi olla vapauttavaa ja Olli Toivonen kertoo, että se antaa poliitikoille mahdollisuuden tulla myös kuunnelluksi tavallisina ihmisinä. Vaikuttavinta tilaisuudessa oli Toivosen mukaan se, miten avoin kokempusupe auttaa ymmärryksen syntymistä ja miten muiden ihmisten oivaluksista voi itse oppia niin paljon. Tilaisuuden onnistuneisuus yllätti kaikki. Palautteen antaneista 41 henkilöstä kaikki olivat sitä mieltä, että tällaisia tilaisuuksia tarvitaan lisää.

Lahdessa on nyt järjestetty kymmenkunta Erätauko-dialogia ja uusia on jo sovittu pidettäväksi. Olli Toivonen näkee, että suurimmat hyödyt ovat ymmärrys kompleksisista asioista, erilaisten ihmisten kanssa keskustelu ja kuuntelu sekä parempien ratkaisujen löytäminen nopeammin. Itse tilaisuuksissa ei ratkaisuja etsitä, mutta Toivonen kertookin, että tilaisuuksissa löydetty ymmärrys vaikuttaa oleellisesti ratkaisujen mahdollisuuksiin ja sitä kautta päätöksentekoon.

Erätauko-dialogin tavoitteena on syvempi ymmärrys käsiteltävästä asiasta, omista ja muiden näkökulmista. Tavoitteena ei ole yhteisymmärryksen pääsy, päätösten tekeminen tai vaikutus päätöksiin. Joissakin työkalua käyttäneiden henkilöiden haastattelussa kävi kuitenkin ilmi, että keskusteluihin osallistuneet kokivat dialogin johtaneen jatkotoimenpiteisiin. Laajemman ymmärryksen voidaan osoittaa siis jo sinällään mahdollistavan toiminnan muutoksia. Toiminnanjohtaja Tuija Talvitien muutostarina kertookin Erätauko-työkalun vaikutuksista. Se on myös esimerkki siitä, miten Erätauko-työkalu voi toimia osana prosessia. Erätauko-työkalun ensisijaisena tavoitteena ei kuitenkaan ole ollut mihinkään tiettyyn toimintaprosessiin liittyminen vaan ainoastaan yksittäinen laaja-alainen ymmärryksen syven-

täminen sellaisenaan. Työkaluun on kuitenkin kehitetty dialogissa syntyneen ymmärryksen dokumentointi, joka paitsi tuo läpinäkyvyyttä prosessiin myös helpottaa tiedon mahdollista jatkokäsittelyä. Erätauko-työkalun tuloksia voidaan siis käyttää jonkun muun prosessin osana, kuten esimerkiksi yhteiskehittelyssä, päätöksentekoprosessissa tai ihan vaan yksittäisen keskustelijan oman aiheen työstössä. Erätauko-työkalun avulla useampi ihminen pääseeekin mukaan rakentamaan yhteiskunnalliseen dialogiin, mikä lisää ymmärrystä sekä omasta että muiden ajattelusta ja näkemyksistä. Erätauko auttaa ihmisiä muodostamaan oman kannan ja antaa siten paremmat edellytykset vaikuttaa. Tämä saattaa edistää voimaantumista valvutuneemmaksi demokraattiseksi toimijaksi esimerkiksi äänestyspäätöksissä.

MUUTOSTARINA

Tuumasta toimeen: Sitran ja Crisis Management Initiative:n työpajan tuotoksia

”Kolme viikkoa sitten ryhmä toimistoltamme oli Erätauko-tilaisuudessa keskustelemassa ilmastonmuutoksesta... ja juuri pari tuntia sitten meillä oli kokous, jossa suunniteltiin, miten CMI kantaa vastuunsa ja pyrkii omalta osaltaan hillitsemään ilmastonmuutosta,” kertoo Crisis Management Initiative -järjestön toiminnanjohtaja Tuija Talvitie.

Crisis Management Initiative on järjestö, jonka tavoitteena on edistää kestävää turvallisuutta. Järjestön tehtävä on ehkäistä ja ratkaista väkivaltaisia konflikteja rauhanvälityksen ja dialogin keinoin. Tuija Talvitie kertoo, että hän ei itse ollut Erätauko-tilaisuudessa mukana, mutta jonkin erityisen kimmokkeen siellä käyneet ihmiset näyttävät saaneen, sillä nyt CMI:ssä ollaan rakentamassa omaa ilmastonmuutossitoutumusta. Työryhmä suunnittelee sisältöä ja ajatuksena olisi ottaa ohjelma käyttöön jo ennen kesää 2019.

Ihan täysin uusi asia ilmastonmuutossitoutumus ei CMI:lle ole, mutta Erätauko-tilaisuus oli potku toimeen tarttumiseksi. Tahtotila oli jo ollut jonkin aikaa olemassa. Talvitie näkee, että organisaation ulkopuoliset keskustelut ovat hyviä, sillä ne antavat mahdollisuuden vertailuun, yhteiseen pohdintaan, ymmärrykseen muiden toiminnasta, toimintojen merkityksellisyydestä ja vastuunkannosta.

CMI käyttää itse erilaisia fasilitointityökaluja rauhantyössään. Talvitie muistuttaa, että kysymys on prosessista. ”Pienistä askelista, joissa ensiksi vaan yritetään saada ihmiset sietämään toisiaan. Yksi keskustelu ei vielä riitä vaan pitää viedä asioita eteenpäin, satsata aikaa, vaivaa, rahaa ja ottaa keskusteluun erimielisiä ihmisiä. Sitten jossain vaiheessa voidaan ehkä saada ratkaisuja.” Hän näkee, että tällä hetkellä maailmassa pitäisi olla paljon enemmän dialogia, sillä maailmanrauhan edistämisessä dialogi on yksi tärkeimmistä, halvimmista ja tehokkaimmista työkaluista.

Kaiken kaikkiaan hankkeen onnistumista osallisuuden kannalta voidaan pitää erinomaisena. Seuraavana askeleena on löytää Erätauko-hankkeen loppumisen jälkeen tapaa jatkaa Erätauko-työkalun käytön kasvua.

Arvioinnin vaikuttavuushypoteesin ”Sitra on edistänyt uusia demokratian malleja, jotka parantavat kansalaisten luottamusta politiikkaan” kannalta hanke on tähän mennessä ollut erittäin onnistunut.

CASE IHAN – IHMISLÄHTÖINEN DATATALOUS

Mistä on kyse?

IHAN – ihmislähtöinen datatalous -avainalue aloitti toimintansa 2018 ja on Sitran tämänhetkistä avainalueista budjetiltaan suurin. Avainalueen tavoitteena on, että vastedes ihmisen omat arkiset tarpeet, toiveet ja päätökset ohjaavat datatalouden, teknologian ja palvelujen kehitystä eikä toisin päin. Näin luodaan vastavoimaa nähtävissä olevalle globaalille megatrendille, eli tietojen, taitojen, varallisuuden ja osallisuuden polarisaatiolle.

Avainalueella konseptoidaan, testataan ja skaalataan ihmiskeskeisen tiedonvaihdon yhteentoimiva alusta. Tarkoituksena on toteuttaa EU-tasoinen hanke, jossa keskeiset toimijat määrittelevät yhteisen standardin (IHAN®-tilijärjestelmä) ihmiskeskeiselle tiedonvaihdon alustalle. IHAN vertautuu kansainväliseen tilisiirtojärjestelmään IBANIin sillä erotuksella, että tässä tapauksessa siirrettävä ”valuutta” on rahan sijaan tieto. Standardin käyttöönotolle luodaan yhteinen EU-tason tietokartta ja hallintamalli usealla toimialalla toteutettavista piloteista saatuja kokemuksia hyödyntäen. Testaukseen haetaan globaaleja yhteiskumppaneita ja testit toteutetaan ainakin Suomessa, Virossa ja muutamassa muussa EU-maassa. Projektissa mukana olevilla toimijoilla tarkoitetaan valtioita, standardointiyhteisöjä, globaaleja yrityksiä ja paikallisia yrityksiä sekä näitä yhdistäviä ekosysteemejä.

Onnistuessaan avainalue luo Suomeen uuden toimijan, ”kansalaistilikeskuksen”, joka luo EU-tasoisesta mallin ihmiskeskeiseen tiedon vaihdantaan ja hallinnoi kokonaisuutta. Lisäksi työlle haetaan näkyvyyttä ja edelläkävijyyttä Euroopan unionin sisällä ja globaalisti.

Arviointi hetkellä käynnissä olevat pilotit:

- **Data follows patient everywhere** -hankkeessa pilotoidaan kotimaassa tallennettujen terveystietojen hyödyntämistä helposti ja luotettavasti missä tahansa matkailija tarvitsee terveydenhuoltoa. Projekti on osa EU:n Patient Summary Initiative -hanketta. Hankkeen toteuttajat: Fujitsu, Kela ja sosiaali- ja terveysministeriö.
- **Diabeetikolapsen verensokerin mittaaminen** ja datan jakelu -hankkeessa rakennetaan ekosysteemiä, jossa huoltajat voivat luvittaa lastensa terveystietoja käytettäväksi esimerkiksi koulussa ja liikuntaharrastusten parissa. Hankkeen toteuttajat: Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS, CGI ja Väestörekisterikeskus.
- **Sandbox of Trust** -hankkeessa rakennetaan Suomeen uutta välinettä sähköiseen tunnistamiseen. Uusi SisuID-ratkaisun on määrä soveltua sekä julkishallinnon ja yksityisen sektorin käyttöön. Tavoitteena on helpottaa tavallisten ihmisten elämää yhteiskunnan digitalisoituessa ja parantaa Suomen kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Hankkeen toteuttajat: Nixu, Suomen Tilajavastuu ja Digital Living International.
- **Farmidata**-hankkeessa pilotoidaan maatalouden datavirtojen nykyistä parempaa hyödyntämistä Salon seudulla. Hankkeella pyritään parantamaan ruoantuotannon edellytyksiä ja resurssitehokkuutta sekä kannattavuutta ja kilpailukykyä. Kolmen erillisen kokeilun avulla haetaan tietoa siitä, millaisia informaatioteknologian kehittämistarpeita maataloudessa on ja toisaalta millaisia mahdollisuuksia digitalisaatio tarjoaa. Hankkeen tulokset julkaistaan helmikuussa 2019.

Pilottien lisäksi IHAN-avainalue on tehnyt yhteistyötä mm. MyData organisaation ja valtiovarainministeriön vetämän Aurora AI -pilotin kanssa.

Sitran rooli ja merkitys

IHAN-avainalue ja käynnistyneet pilotit ovat vielä niin alkuvaiheessa, ettei niiden edistymisestä ole raportoitu. Pilotit ovat kaikki datatalouden näkökulmasta strategisilla alueilla ja niitä on tekemässä osaavat partnerit. Ensimmäisenä tullaan julkaisemaan Farmidata-hankkeen tulokset 2019 keväällä.

Datalouden näkökulmasta IHAN-avainalueen tavoitteet ovat korkealla ja ne ovat erittäin tärkeitä henkilökeseisen kansainvälisen alustatalouden eteenpäin viemiseksi. Tavoitteiden saavuttamiseksi aloitetut pilotit osuvat oleellisesti alustatalouden mekanismien muutoskohtiin. MyData -liikkeen perustajan Antti Poikolan muutostarina kertoo esimerkin IHAN-avainalueen yhteistyökuvioista kansainvälisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi IHAN-avainalue vie eteenpäin yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisempaa alustataloutta seuraavasti:

- IHAN-standardi lisää uuden mekanismin alustatalouden vaikutusten muuttamiseksi positiivisiksi yksittäisille ihmisille ja valtioille.
- Sandbox of Trust -pilotti kehittää sähköisen identiteetin ja henkilökeseisen datan hallintaa.
- Data follows patient everywhere -pilotti kehittää ja kokeilee yhteiskuntaa paremmin palvelevan digitaalisten hallinto- ja hallintajärjestelmän.
- Sitran yhteistyö yhdessä MyData ja Aurora AI-projektien kanssa kehittää positiivisten alustojen rakennusta ja innovatiivista teknologioiden yhdistämistä positiivisten alustojen aikaansaamiseksi.
- IHAN-standardi välillisesti kehittää uudenlaisia palvelukokonaisuuksia alustoille.

Riskinä IHAN-avainalueen onnistumiselle on, että hankkeessa toimitaan suoraan useiden eri ohjelmistojen kehittäjien kanssa, sillä IHAN ei ole sovellus tai ohjelmisto, vaan toimintamalli. Lisäksi ei ole vielä selvää tai ei ole tarpeeksi tietoa siitä, minkälainen määrä erilaisia sovelluksia ja palveluita tarvitaan. Aikaisemmissa digitaalisissa Sitran hankkeissa on käytetty vesiputous toimintamallia, sillä näkemys lopputuloksesta oli selkeämpi. Nyt Sitra on rakentamassa kokonaan uutta toimintaa uudella ketterän Agile-menetelmän toimintatavalla, joka on Sitralle uutta. Se tuo lisää haasteita hankkeen hallinnalle. Lisäksi alustatalouden sidosryhmien haastatteluista käy selville, että Sitran rooli alustatalouden rakentajana ei ole vielä selkiytynyt. Sidosryhmien kommentit yhteistyön haastavuudesta, kuten ”Sitran pitäisi tulla ulos kuplastaan, kääriä hihansa ja olla avoimessa tekemisessä mukana” kertovat siitä, että laajan ja kunnianhimoisen avainalueen yhteistyömuodot ulkopuolisten toimijoiden kanssa hakevat paikkaansa.

Avainalue on strategisesti tärkeä suomalaisten oikeuksien edistämiseksi. Sitra on jo nyt osaltaan ollut vaikuttamassa digitaalisen talouden hallintaan ja avoimuuden tukemalla MyData -liikettä. Arvioinnin vaikuttavuushypoteesin ”Sitra on edistänyt uusia demokratian malleja, jotka parantavat kansalaisten luottamusta politiikkaan” kannalta avainalue on onnistunut tämänhetkissä pilottivalinnoissaan. Lisäksi päätös lähteä kehittämään ihmiskeskeisiä digitaalisia palveluita, alustatalouden kykyjä ja datan liikkuvuuden valmiuksien parantamista on jo sinällään toimintaympäristöön ja toimijoihin vaikuttava teko.

MUUTOSTARINA

Ympäri käydään ja yhteen tullaan: Sitra ja MyData-järjestö reilun ja sujuvan datatalouden asialla

Mikä on MyData? MyData Global on eettisen henkilötiedon kansainvälinen kansalaisjärjestö. MyData-ajattelun mukaan yksilöt voivat itse päättää tietojensa käytöstä ja he voivat myös valvoa niiden käyttöä. Organisaatio on perustettu vasta joitakin kuukausia sitten, 11.10.2018, mutta MyData-ajattelu lähti leviämään maailmalle jo vuonna 2014 Liikenne- ja viestintäministeriön tilaamasta selvityksestä. Loppuraportissa määriteltiin MyData-liikkeen periaatteet ihmiskeskeisen datatalouden harjoittamiseksi. Lisäksi vuodesta 2016 alkaen on järjestetty vuotuinen MyData-konferenssi, joka kerää yhteen ihmiskeskeisestä henkilötiedon hallinnasta, yksityisyydensuojasta ja läpinäkyvyydestä kiinnostuneet toimijat ympäri maailman.

Liikkeen perustaja Antti Poikola kertoo, että MyData Hubeja on lähes 30 kaupungissa ympäri maailmaa. Viime vuonna GDPR tieto-oikeuksien muutos sekä alustatalousjättien, kuten Facebookin, datan käytön skandaalit saivat paljon palstatilaa mediassa. Poikolan mukaan aika on nyt kypsä datatalouden 'ihmisoikeusjärjestölle', jolla on vahva brändi. Lähtökohtana on toimia alustana verkostoitumiselle, yhteistyölle ja MyData-ajattelun äänenä kansainvälisessä keskustelussa. Jäseniä on tällä hetkellä jo yli 400 yli 40 maasta. Samanaikaisesti Sitra on jo useita vuosia kehittänyt avoimia ja yksilökeskeisiä dataratkaisuja. Sitran strategisen hallitusohjelman ehdotuksessa vuonna 2015 oli selkeitä henkilökeskeisiä datatavoitteita. Myös Taltioni-hanke oli avaus ihmiskeskeisten data-oikeuksien eteenpäin viemiselle ja Isaacus-projektin alkuvaiheiden tavoitteenasettelussa henkilöiden data-oikeudet olivat keskiössä. Ne jäivät sitten kuitenkin muiden prioriteettien jalkoihin.

Antti Poikola paljastaa, että Sitran ja MyData-tekemisen historia ulottuu vielä kauemminkin, aina vuoden 2012 Open Knowledge Festival -tapahtumaan, jossa oli mukana sekä Sitra tapahtumakumppanina, että tulevan MyData-järjestön edustajia osallistujina ja puhujina. Tilaisuudessa ideoitiin, miltä ihmiskeskeinen datatalous näyttäisi. Sen jälkeen yhteisiä nimittäjiä on ollut monia. Nyt kuitenkin ensimmäistä kertaa yhteistyö on saanut selkeämmät raamit, kun IHAN®-avainalue lähti mukaan tukemaan 2018 MyData-konferenssia. Avainalueen johtaja, Jaana Sinipuro, valittiin MyData Globalin Steering Groupin jäseneksi ja vastavuoroisesti Antti Poikola on mukana IHANin ohjausryhmässä. Sitra on lisäksi MyData Globalin perustajajäsen. Yhteistyö on sujunut onnistuneesti.

Yhdessä organisaatiot hakevat laajempaa ja pitkäkestoisempaa vaikuttavuutta toiminnoilleen. IHAN® reilun datatalouden pilotit ja standardointityö saakin synergiaetuja näkyvyydestä MyData Globalin kansainväliselle yhteisölle. MyData-järjestö hyötyy Sitran resursseista oman toimintansa vakiinnuttamisessa ja korkealuokkaisesta kansainvälisestä verkostotyöstä eettisten henkilötietoratkaisujen levittämiseksi.

4.2.4 Yhteenveto ja tulkinta Sitran toiminnan vaikuttavuudesta osallisuuden alueella

Tässä luvussa on tarkasteltu Sitran hankkeita ja avainalueita seuraavan vaikuttavuushypoteesin kautta: Sitra on edistänyt uusia demokratian malleja, jotka parantavat kansalaisten luottamusta politiikkaan. Hypoteesin toteutumista on arvioitu sekä sen kautta, miten Sitra on vaikuttanut osallistuvan demokratian edistämiseen ja rakenteisiin, että miten Sitra on osaltaan vaikuttanut digitaalisen talouden hallintaan ja avoimuuteen.

Tässä yhteenvedossa on lisäksi tarkasteltu erityisesti edellä esiteltyjä avainalueita ja hankkeita Avoin Kotka, Erätauko sekä IHAN Ihmislähtöinen datatalous. Digitaalisen talouden hallinnan ja avoimuuden alueelle on tähän yhteenveto-osuuteen erityistarkasteluun otettu lisäksi mukaan neljä muuta avainaluetta, jotta kokonaiskuva Sitran teoista digitaalisella puolella saisi kattavamman käsittelyn. Kaikki neljä avainaluetta liittyvät uusiin palveluihin, tiedon uudelleen paketointiin ja datan liikkumiseen. Alla kuvaukset näistä avainalueista:

1. Hyvinvoinnin palveluoperaattori Isaacus

Lyhyt kuvaus: Avainalueella on valmistettu palveluoperaattori, joka kokoaa, yhdistelee ja käsittelee eri tietolähteiden ja -rekistereiden sisältämiä hyvinvointitietoja ja avointa hyvinvointidataa.

Vaikutuksia kansalaislähtöisen ja avoimen demokratian alueella: Kansalaiset tulevat saamaan parempia palveluita, kun lupaviranomaisen ja palveluoperaattorin myötä tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä tiedolla johtaminen tehostuu.

2. Palvelujohtamisen mahdollistaminen

Lyhyt kuvaus: Avainalueella kehitettiin ja tuoteistettiin toimintamalleja, joiden avulla luotiin tilannekuva yhteiskunnan eri kansalaisryhmien hyvinvoinnista sekä kehitettiin hyvinvointipalveluita.

Vaikutuksia kansalaislähtöisen ja avoimen demokratian alueella: Nuorten syrjäytymistä ehkäisevät Tajua Mut! ja Suunta-toimintamallit. Nuorten mahdollisuuksien parantaminen ja heille kohdistettujen palveluiden tuominen keskiöön.

3. Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen

Lyhyt kuvaus: Avainalueella tehtiin ketterämpiä sähköisiä palveluita sekä edistettiin yhteisten tietojen käyttöä sekä julkisen datan avaamista. Lisäksi tuettiin kansallisen palveluväylän, sen edellyttämän yhteisen asiakasrekisterin ja henkilön sähköisen tunnistamisratkaisun toteuttamista.

Vaikutuksia kansalaislähtöisen ja avoimen demokratian alueella: Uuden palveluväylän pilotointi ja varma tunnistautumisratkaisu, jotka kasvattavat kansalaisten roolia itseään koskevien tietojen hyödyntäjinä.

4. Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus

Lyhyt kuvaus: Avainalueella parannettiin sote-palvelujen kustannusten läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta sekä mahdollistettiin nykyistä parempi sote-johtaminen tietoon perustuvilla päätöksillä. Avainalueen keskeisin tehtävä oli sote-tietopakettimallin kehittäminen yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Vaikutuksia kansalaislähtöisen ja avoimen demokratian alueella: Sote-asiakkaiden palvelutarpeiden parempi tuntemus, uudet palvelut, läpinäkyvyys, terveys- ja kustannushyödyt.

Toimintamallien uudistustarpeisiin vastaaminen

Sitran vaikuttavuustavoitteessa Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi, kuvataan neljä tapaa, joilla edustuksellisen demokratian toimintamalleja ja rakenteita olisi hyvä uudistaa:

1. Päätöksenteon taustojen avaaminen sekä osallisuuden vahvistaminen lisäämällä yhteisöllisyyttä ja keskinäistä luottamusta.
2. Uusia avoimia tapoja osallistua suoraan innovointiin, valmisteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon.
3. Uudenlaisia prosesseja avoimen ruohonjuuritason demokratiaan.
4. Kansalaisten suoran toiminnan ymmärtäminen.

Taulukossa 8 on kuvattu, mitkä hankkeet ja avainalueet ovat vastanneet näihin uudistustarpeisiin. Demokratia-innovaatiomenetelmät ovat edistäneet kaikkia eri yllä mainittuja uudistustarpeita, sillä avoin keskustelu helposti lähestyttävällä tavalla tukee luottamuksen rakentamista, avoimuutta ja erilaisia uusia demokratiaprosesseja. Digitaaliset, datan parempaan ja avoimempaan liikkumiseen liittyvät sovellukset eivät useinkaan eksplisiittisesti tue ruohonjuuritason demokratiaprosesseja. Avoimuus ja yksittäisten ihmisten valta näkyikin usein datasovelluksissa parempina, turvallisempina ja oikeudenmukaisempina palveluina.

Taulukko 8. Toimintamallien uudistustarpeisiin vastaaminen

Avainalueet ja hankkeet	Taustat	Tavat	Prosessit	Ymmärrys
Avoin Kotka -hanke	x	x	x	x
Erätauko-hanke	x	x	x	x
IHAN – Ihmislähtöinen datatalous -avainalue	x		x	x
Hyvinvoinnin palveluoperaattori Isaacus -avainalue	x			
Palvelujohtamisen mahdollistaminen -avainalue	x			
Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen -avainalue	x		x	
Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus -avainalue	x			

Kokonaisvaltaisen yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaaminen

Kokonaisuuden ymmärtämisessä on hyödynnetty integraalista ajattelua yhteiskunnallisesta oppimisesta⁸³. Integraalinen jaottelu toimijakohtaiseen, konseptuaaliseen, yhteisölliseen ja konkreettiseen oppimiseen auttaa tunnistamaan erilaisten tekojen muutosvaikutukset sekä niihin liittyvää yhteiskunnallista oppimista (osallistuvan demokratian edistymistä sekä avoimen datatalouden edistymistä) (ks. kuvio 6 ja

taulukko 9). Keskusteleavan demokratian menetelmien avulla muutos on tapahtunut alkaen toimijakohtaisista mielen mallien muutoksista. Digitaalisilla alustoilla taas muutos on tapahtunut ensin yhteisöllisen oppimisen kautta ilman että ihmisten mielenmallit ovat vielä muuttuneet. Oppimislogiikka ja muutoksen eteneminen ovat menetelmistä ja työkaluista riippuen erilaista ja vaatiikin erilaista tukea. Koska digitaaliset alustat kohtaavat ensin yhteisöllisen oppimisen haasteet, niiden laajemmat muutosvai-

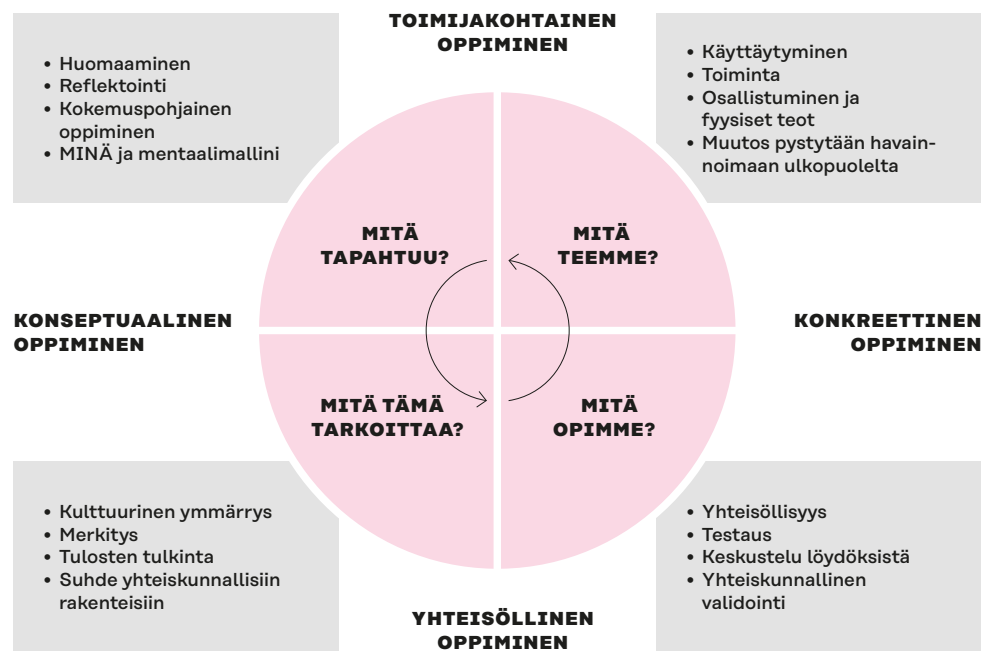
⁸³ Jakonen, J-P & Kamppinen, M. (2017) Kokonaisuuden näkemisen taito, Basam books.

kutukset saattavat jäädä kiinni esimerkiksi lakimuutoksista tai muista olemassa olevista rakenteista. Näin kävi esimerkiksi Isaacus –avainalueella, jossa hankkeen eteenpäin viemiseksi tarvittiin lakimuutos. Toisaalta esimerkiksi Erätauko-hankkeen avulla

voitiin jo suhteellisen lyhyen toimintajakson jälkeen todeta mielen mallien muutoksia, osallisuuden kulttuurillista reflektiota, yhteisöllistä oppimista sekä toimintatapojen muutoksia.

Kuvio 6. Yhteiskunnallisen oppimisen muodot

(mukailtu Esbjörn-Hargens, 2010⁸⁴)



Taulukko 9. Aikaansaatu Yhteiskunnallinen muutos

Avainalueet ja hankkeet	Toimijakohtainen	Konseptuaalinen	Yhteisöllinen	Konkreettinen
Avoin Kotka -hanke	x	x	x	
Erätauko-hanke	x	x	x	x
Hyvinvoinnin palveluoperaattori Isaacus -avainalue			x	
Palvelujohtamisen mahdollistaminen -avainalue	x	x	x	x
Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen -avainalue	x	x	x	
Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus -avainalue	x		x	x

⁸⁴ Esbjörn-Hargens, S. (2010).

Toiminnan vaikutukset

Sitran tavoitteena on ollut edistää uusia demokratian malleja, jotka parantavat kansalaisten luottamusta politiikkaan. Sitran käyttämät demokratiainnovaatiotyökalut ovat keskittyneet osallisuuden laajentamiseen ja ymmärryksen syventämiseen. Ne ovat parantaneet demokraattisen keskustelun laatua ja lisänneet kansalaisten demokraattisia tietotaitoja sekä kasvattaneet osallisuuden tunnetta. Keskusteleva demokratia Suomessa on edistynyt ja Sitralla on ollut siihen vaikutus. Osallisuuden edistämiseksi Sitra on Seuraava Erä -projektissa koonnut tietoa tulevaisuuden kehityssuunnista ja rakentanut kansainvälisessä yhteistyössä vision Suomelle. Sitran julkinen kommunikointi tärkeistä kehityskysymyksistä erilaisissa mediakanavissa on ollut laajaa. Sitra on myös muissa hankkeissa tuottanut kattavia tietopaketteja tärkeistä keskusteluaiheista, jotka edistävät kansalaisten ymmärrystä. Lisäksi Seuraava Erä -kirjassa esitetään laajasti erilaisia toimintatyökaluja ydinasiointien edistämiseen. Erätauko -hanke on vielä lisäksi helpottanut kansalaisten osallistumista tuomalla dialogi-fasilitointityökalun kansalaisten ja erilaisten organisaatioiden ulottuville. Erittäin hyvin onnistuneita dialogitilaisuuksia onkin järjestetty ympäri Suomea. Lisäksi Avoin Kotka -hankkeessa on pilotoitu digitaalisten alustojen toimintaa kansalaisideoinnissa ja keskustelussa. Hankkeet ovat tukeneet toisiaan ja edistäneet keskustelevan demokratian ymmärrystä, ilmapiiriä ja tekoja Suomessa yleensäkin. Hankkeiden ajoitus on ollut osuva ja hankkeille on ollut kysyntää.

Pidemmillä tähtäyksellä tulee kuitenkin ottaa huomioon sekä demokratiainnovaatioiden edustuksellisuuden varmistaminen, että vaikutus poliittiseen päätöksentekoon. Demokratiainnovaatiotyökalujen vaikutuksia arvioidaan tavallisesti kolmesta eri näkökulmasta: edustuksellisuus, kansalaistaidot ja vaikutus poliittiseen päätöksentekoon. Sitran demokratiainnovaatiohankkeiden tavoitteet ovat tukeneet kuitenkin ainoastaan

kansalaistaitojen kehittämistä. Pidemmällä tähtäyksellä kansalaisten taitojen lisäys ei ole riittävä muutos kansalaisten poliittisen luottamuksen lisäämiseen. Tarvitaan aitoa vaikuttamista poliittisiin päätöksiin ja tarvitaan erilaisten näkökulmien edustus näissä päätöksissä. Kansalaisdemokratian ja edustuksellisen demokratian toimintalogiikoiden kohtauspisteessä kansalaisten suorien toimeenpano-oikeuksien puute on haasteellinen mutta tärkeä ongelma. Jotta osallistetut kansalaiset eivät tuntisi turhautumista, on heidät jollain tavalla linkitettävä myös päätös- ja toimeenpanoprosessiin.

Sitran keskustelevan demokratian työkalut eivät ole tavoitelleet poliittista päätöksentekoa, päätöksentekoa yleensä eivätkä myöskään toimeenpanoa. Erätauko-työkalun päämääränä ei ole päätöksenteko lainkaan eivätkä Sitran kokeilemat Avoin Kotkan digitaaliset alustat myöskään tarjonneet toimeenpano-osuuteen valmista polkua. Kansalaisilla ei ole toimeenpano-oikeutta eikä monesti edes mahdollisuutta seurata päätöksentekoprosessia, ellei sitä erikseen mahdollisteta. Demokratiainnovaatiotyökaluja on yleensäkin kritisoitu niiden poliittisen vaikuttavuuden heikosta laadusta. Tutkijat ovatkin lähteneet edistämään ratkaisujen kehittämistä kansainvälisesti, ja päätöksentekoon vaikuttavia työkaluja on tarjolla nykyään jo monia. Asiantuntijan kommentti osallisuusmenetelmien tilanteesta Suomessa avaa ongelmaa: ”Tällä hetkellä deliberaatio etenee tutkijoiden työllä, ja strategisen tutkimuksen neuvosto on rahoittanutkin tätä hyvin. Hallinnon kehittäjät kuitenkin pitäisi saada vahvemmin mukaan niin ne kulkisivat kansainvälisen trendin mukana (esim. Irlannin Citizen Assembly, joka helpotti aborttilain uudistamista). Suomessa ei ole mitään vastaavan kaltaista, kansalaisraateja lukuun ottamatta. Niillä taas on hyvin pienet resurssit. Jos maakuntamalli menee maaliin, niin poliittista päätöksentekoa on pakko kehittää niin että tavallisia kansalaisia saadaan mukaan muutenkin kuin vaaleilla.” Suoran demokratian

haaste on tärkeä ongelma, jonka ratkaisuun Sitra olisi voinut työkalu- ja yhteistyökumppanivalinnoilla halutessaan vaikuttaa.

Sitra on vaikuttanut digitaalisen talouden hallintaan ja avoimuuteen Suomessa. Palvelujohtamisen mahdollistaminen, Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen, Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus sekä Isaacus -avainalueet ovat vaikuttaneet digitaalisten palvelujen innovaatioihin ja datan liikkuvuuteen. IHAN Ihmislähtöinen datatalous avainalue on lähtenyt tekemään työtä erittäin tärkeällä saralla. Sen pilottiprojektien vaikutuksia odotetaan saatavaksi jo tänä vuonna. Datan liikkuvuuden parantaminen on tärkeä alue oikeudenmukaisten ja ihmiskeskeisten uusien palveluiden kehittämiseen ja alustatalouden negatiivisten vaikutusten minimointiin ja parantaa yleisellä tasolla kansalaisdemokratiaa. Sitran hankkeille on ollut tarvetta ja niiden ajoitus on ollut sopiva. Konkreettiset vaikutukset datan liikkuvuuden parantamisprojekteista ovat nähtävissä uusina palveluina, datatuotteina ja toiminnan tehostumisena. Loppukädessä kansalaisdemokratian näkökulmasta kysymyksessä on kuitenkin yksilön oikeuksien valvominen ja yhteiskunnallisten palvelujen parantaminen.

Arvioinnin vaikuttavuushypoteesin ”Sitra on edistänyt uusia demokratian malleja, jotka parantavat kansalaisten luottamusta politiikkaan” kannalta Sitra on onnistunut tehtävässään. Kaiken kaikkiaan Sitra on edistänyt avoimempaa ja kansalaislähtöisempää demokratiaa. Useassa eri hankkeessa on ollut osallisuuden näkökulma ja Sitra on edistänyt uusia demokratian malleja. Monesakaan hankkeessa asetetut tavoitteet eivät ole olleet kansalaisdemokratian kannalta keskiössä tai ovat olleet ainoastaan löyhästi avoimeen demokratiaan liittyviä. Joissakin tapauksissa uudet demokratian mallit eivät ole olleet selkeitä vielä käynnistyspäätöksiä tehtäessä mutta ovat hankkeen edistyessä kirkastuneet. Avoimen demokratian alueella erityisen tärkeäksi hankkeiden onnistumisen kulmakiveksi on osoittautunut laaja yhteistyö

erilaisten partnereiden kanssa. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että Sitran hankkeet ja avainalueet avoimen demokratian alueella ovat edistäneet uusia demokratian malleja, joiden voidaan uskoa parantavat kansalaisten luottamusta politiikkaan.

4.3 Askel kerrallaan isoihin muutoksiin

Isot systeemiset muutokset ovat usein vaikeita toteuttaa. Ne onnistuvat todennäköisimmin silloin, kun muutosta edistetään askel kerrallaan ja tekemällä oppien, eikä yritetä suunnitella ja toteuttaa yhtä jättimäistä reformia. Vähittäin etenevä eli evolutiivinen muutos on hallittu ja siinä myös sen vastustajilla on aikaa sopeutua uuteen. Evolutiivisen muutoksen lähtökohtana on ymmärrys toimintaympäristöstä ja sen muutoksista. Muutoksen kannalta keskeisiä edelläkävijöitä kutsutaan mukaan ”muutosareenalle”, jossa he voivat turvallisesti ja ohjatusti muodostaa yhteisen vision sekä polkuja siihen pääsemiseksi. Kehitettyjä ratkaisuja testataan ja niistä voidaan oppia pienillä konkreettisilla kokeiluilla. Toimivimmat ratkaisut voivat yleistyä, kun kaikki mukana olevat sitoutuvat niiden kehittämiseen, levittämiseen ja toimeenpanoon. (Sitra vaikuttavuustavoite Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi, Visio Suomelle)

Miten systeemistä muutosta voi hallita?

Sitran Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoitteen ”Askel kerrallaan isoihin muutoksiin” -sisältöalueen taustalla on näkemys siitä, että suurten yhteiskunnallisten muutosten toteuttaminen ei enää onnistu perinteisten lähestymistapojen kautta. Sen sijaan, että suunniteltaisiin yhtä jättimäistä reformia, tulee edetä evolutiivisesti eli vähittäin askel kerrallaan ja tekemällä oppien. Liian äkkinaisesti ja kerralla tehdyt radikaalit muutokset voivat aiheuttaa häiriöitä vakiintuneessa järjestelmässä ja maksimoida muutoksen vastustuksen, mikä voi lopulta johtaa ja järjestelmän kriisiin ja

muutoksen pysähtymiseen tai jopa taantumiseen. Vähittäisemmän muutoksen kautta on mahdollista antaa muutosten vastustajille aikaa sopeutua uuteen, varmistaa sitoutumista ja maaperää muutosten kannalta keskeisten ”liittoumien” vahvistumiseen⁸⁵.

Sitran Visio Suomelle -työpäpaperissa kuvattu lähestymistapa isojen systeemisten muutosten toteuttamiseen soveltaa kompleksisten sosioteknisten järjestelmien ja niiden muutoksia eli transiitioita (transitions) tarkastelevaa tutkimusta. Yhteiskunnallisten muutosten tutkimuksessa yksi laajasti sovellettu tarkasteluviitekehys on ns. sosioteknisen muutoksen monitasomalli (multi-level perspective, MLP). Mallin ylätasoin muodostaa yhteiskunnan laajempi toimintaympäristö ja yhteiskunnalliset kehityskulut, joihin yhteiskunnan eri toimijat voivat (etenkin yksinään) vaikuttaa vain hyvin rajallisesti. Keskimäinen taso (ns. regiimitaso) kuvastaa vallitsevaa yhteiskunnallista järjestelmää, joka muodostuu keskenään vuorovaikutuksessa olevista yhteiskunnan eri osa-alueista (esim. politiikka, hallinto, tiede ja teknologia). Kolmannen tason muodostavat vallitsevan järjestelmän ulkopuolella tapahtuvat innovatiiviset kokeilut, jotka – yhdessä järjestelmän sisäisten muutosten ja toimintaympäristön muutosten myötä syntyvissä ”mahdollisuuksien ikkunoissa” – voivat johtaa laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen (transitioon). Transitiot ovat siis rakenteellisen muutoksen prosesseja valitsevissa järjestelmissä (ja niiden alajärjestelmissä). Sopivissa oloissa rakenteet voivat muuttua nopeastikin, mutta usein laajempi yhteiskunnallinen transiitio voi viedä jopa vuosikymmeniä⁸⁶.

Yksi edellä kuvattuun viitekehukseen nojaava systeemisen muutoksen tutkimussuuntaus on transiitoiden johtamista ja

hallintaa tarkasteleva Transition Management (TM). TM:n perustana on ajatus siitä, että isoja systeemisiiä muutoksia ei voida täysin hallita, mutta niiden nopeutta ja suuntaa on mahdollista ohjata. TM korostaa yhteisen vision ja ”ohjauksen” merkitystä, kun taas toinen yhteiskunnallisen muutoksen monitasomallia hyödyntävä koulukunta, Strategic Niche Management (SNM) luottaa enemmän ”alhaaltapäin” syntyviin innovaatioihin⁸⁷. Sitran vaikuttavuustavoite, jossa korostuu yhteisen vision merkitys, on näin ollen lähempänä TM-koulukuntaa kuin SNM-koulukuntaa.

TM:n oppien mukaan yhteiskunnallista muutosta voidaan ohjata eri tasoilla tapahtuvien interventoiden kautta. Strategisella tasolla kyse on yhteisymmärryksen rakentamisesta koskien toimintaympäristön ongelmia ja kehityssuuntia. Sen kautta voidaan luoda sitoutumista ja yhteistä tahtotilaa siitä, mihin suuntaan muutosta halutaan viedä. TM:n oppien mukaisesti tämä tapahtuu käytännössä muodostamalla yhteinen visio ja lähtökohdat muutokselle vuoropuhelussa eri sidosryhmien (”edelläkävijöiden”) välillä ”muutosareenalla” (Transition Arena). Keskeistä on, että ylin poliittinen johto antaa tuen muutosareenan työlle, kuitenkin siihen liikaa puuttumatta. Taktisella tasolla muutosareenan visio pyritään jalkauttamaan eri verkostoihin, organisaatioihin ja instituutioihin, laaditaan ”muutosagenda” (Transition Agenda) ja sen pohjalta ”polkuja” (Transition Paths) tavoitteiden saavuttamiseksi. Operationaalisella tasolla toteutettavat muutuskokeilut (Transition Experiments) mobilisoivat kentän toimijat laajasti mukaan muutoksen toteuttamiseen ja muuttavat vision tavoitteet konkreettisiksi käytännön toimiksi⁸⁸. Muutuskokeilujen pyrkimyksenä on laa-

⁸⁶ Esim. Geels, F.W. (2002); Geels, F.W. and Schot, J. (2007).

⁸⁵ Sitra (2014) Visio Suomelle. Kohti kestäväää hyvinvointia. Sitran työpäpaperi, 31.10.2014; Hämäläinen, T. (2013) Kohti kestäväää hyvinvointia. Uuden sosioekonomisen yhteiskuntamallin rakennuspuita. Sitra

⁸⁷ Esim. Loorbach (2009)); Loorbach & Rotmans (2006).

⁸⁸ Esim. Loorbach 2009; van den Bosch, S. (2010).

jentaa, syventää ja skaalata olemassa olevia ja suunniteltuja toimenpiteitä. Olennaista on, että kokeilut sopivat yhteen strategisen tason vision ja taktisen tason muutospolkujen kautta ja kytkeytyvät siten osaksi

laajempaa systeemistä muutosta. Muussa tapauksessa kokeilut jäävät yksittäisiksi kokeiluiksi, tai pahimmillaan kätkevät alleen tarpeen isommille muutoksille⁸⁹.

Kokeilujen hyödyntäminen osana laajempaa systeemistä muutosta – esimerkkinä Alankomaiden terveydenhuollon muutosohjelma⁹⁰

Alankomaiden terveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeriö ja terveydenhuollon organisaatiot hyödynsivät keskeisesti kokeiluja vuosina 2007–2010 toteuttamassaan pitkäaikaisterveydenhuollon muutosohjelmassa. Kokeiluilla haluttiin etsiä uusia radikaalejakin tapoja uudistaa ja tarjota tarpeen mukaista terveydenhoitoa. Prosessi lähti liikkeelle muutuskokeiluilla ympäri maata ja se huomioitiin myös parlamentaarisella tasolla. Kokeiluille keskeistä oli testaaminen ja oppimiskokemusten tuottaminen aidossa ympäristössä loppukäyttäjälähtöisesti. Toiminnalle luotiin myös muutosareena, jossa muodostettiin ymmärrys ongelmista, kestävyysvisio ja muutospolku.

Prosessin oppina oli, että sekä kokeilujen sisällöllä, että itse ohjelmaprosessilla on merkitystä. Valintakriteerien tunnistaminen auttaa valitsemaan toimintaan sopivat kokeilut ja kokeiluportfolion hallinnan kautta voidaan edesauttaa eri kokeilujen kokonaisuutta ja linkitystä laajempiin tavoitteisiin. Esimerkiksi muutuskokeilujen yhtenä kriteerinä voi olla pyrkimys tuottaa muutosta vallitsevaan rakenteeseen, kulttuuriin ja toimintatapoihin. Tässä ohjelmassa tämä kriteeri toimi myös keskeisenä viestinnän keinona, jota myös hallinnon edustajat käyttivät hyväkseen. Useiden eri toimijoiden, tässä tapauksessa terveydenhuollon organisaatioiden, mukanaolo auttoi tasapainottamaan eri intressejä. Yhteistyö ja myös kokeilujen välinen oppiminen koettiin tärkeäksi, ja sillä voitiin myöhemmässä vaiheessa tukea myös kokeilujen skaalautumista. Haasteelliseksi osoittautui kokeilujen yhdistäminen hallinnon lyhyen ajan tavoitteisiin ja rahoitusinstrumentteihin. Hallittujen riskien ottaminen nähtiin tärkeänä taitona muutuskokeilujen hallinnoinnissa, koska sitä kautta voidaan löytää uusia ratkaisuja. Yhtä lailla tärkeäksi tunnistettiin myös määrätietoinen ja kunnianhimoinen tekeminen, politiikan tuntemus, viestintätaidot sekä systeeminen ajattelu. ”Muutostiimillä” on tärkeä rooli muutosohjelman eteenpäin viemisessä ja sen kokeiluportfolion hallinnoinnissa. Tässä tapauksessa tiimi koostui sisällön, muutosprosessin ja taloudellisten näkökulmien asiantuntijoista.

⁸⁹ van den Bosch 2010; Kivimaa et al. (2017).

⁹⁰ Perustuen: van den Bosch (2010).

4.3.1 Vaikuttavuushypoteesi ja tarkastelunäkökulmat

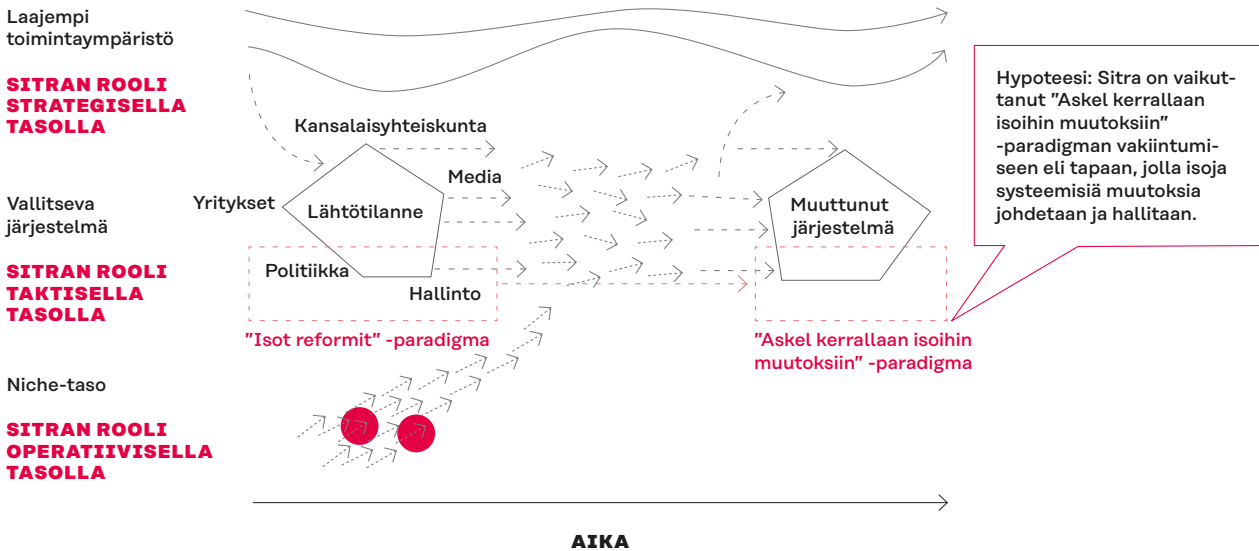
Sitran roolia vaikuttavuustavoitteen ”Askel kerrallaan isoihin muutoksiin” -sisältöalueen edistämiseksi on tässä arvioinnissa tarkasteltu seuraavan vaikuttavuushypoteesin kautta: **Sitra on vaikuttanut ”Askel kerrallaan isoihin muutoksiin” -paradigman vakiintumiseen eli tapaan, jolla isoja systemisiä muutoksia johdetaan ja hallitaan.**

Hypoteesin toteutumista on arvioitu kahdesta eri näkökulmasta (kuvio 7). Ensimmäisen näkökulman osalta kyse on siitä, miten Sitra on vaikuttanut isojen muutosten johtamisen kulttuuriin ja rakenteisiin erityisesti valtionhallinnossa. Esimerkkeinä on tarkasteltu Sitran Tulevaisuuden hallinto -kokonaisuuden alla julkaistuja selvityksiä ja

keskustelualoitteita (erit. Governments for the Future -selvitys ja strategisen hallitusohjelman toimintamalli) sekä niihin liittyvää taustavaikuttamista. Toisen näkökulman osalta kyse on siitä, miten Sitra on osaltaan ollut vaikuttamassa viimeaikaisten isojen muutosten etenemiseen ”Askel kerrallaan isoihin muutoksiin” -lähestymistavan mukaisesti. Tarkoituksena on muodostaa kokonaiskuva siitä, mikä Sitran rooli on ollut osana viimeaikaista isoja muutoksia (”transitioita”). Tarkasteluun on valittu kaksi isoa muutosta, joiden parissa myös Sitra on toiminut aktiivisesti: kestävä talous ja sosiaali- ja terveyspalvelut. Näihin liittyviä Sitran avainalueita ja projekteja on peilattu meta-analyysin avulla edellä kuvatun Transition Management -viitekehyksen jaotteluun kolmeen eri tasoon.

Kuvio 7. Viitekehys ”Askel kerrallaan isoihin muutoksiin” -sisältöalueen arviointiin

Soveltaen: Geels 2002



4.3.2 Vaikuttavuustavoitteen sisältöalueella tapahtunut kehitys

Systeeminen lähestymistapa on haastatelu- ja dokumenttiaineiston perusteella vakiintumassa vahvemmin osaksi isoja muutoksia koskevaa diskurssia. Hallituskaudet ylittävien, ilmiölähtöisten ja horisontaalisten/poikkihallinnollisten pitkän aikavälin visioiden merkitys on nostettu esiin monissa eri yhteyksissä. Tämä näkyy konkreettisesti esimerkiksi eri ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa⁹¹ tai strategisessa hallitusohjelmassa⁹², jossa on ensi kertaa määritelty hallituskauden tavoitteiden lisäksi pidempiä 10–20-vuoden tavoitteita. Haastatteluaineiston perusteella tavoitteen edistyminen näkyy myös aiempaa vahvemmin ylimpien virkamiesten ja poliitistien päättäjien puheissa. Samoin aiheeseen liittyvän ymmärryksen on nähty ainakin jonkin verran vahvistuneen. Kaupungeissa on myös tunnistettavissa useita hyviä esimerkkejä siitä, miten isoja systeemisiä muutoksia on lähdetty toteuttamaan pitkäjänteisesti erilaisten tiekarttojen avulla (esim. FISU-kunnat⁹³). Tässä arvioinnissa pääfokus on kuitenkin valtionhallinnon tasolla.

Yksi virstanpylväs isojen systeemisten muutosten johtamisessa on siirtyminen strategisen hallitusohjelman malliin vuoden 2015 vaalien jälkeen. Strategisempaa hallitusohjelmaa ehdotettiin valtion ohjausjärjestelmän kehittämishankkeessa (ns. OHRA-hanke, jonka käynnistyspäätös annettiin joulukuussa 2013⁹⁴), jonka tavoitteena oli hallituksen toimien yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantaminen. Joulukuussa 2014 julkaistussa raportissa ehdotettiin, että hallitusohjelma kirjoitetaan nykyistä linjaavammaksi ja siinä vältetään

yksityiskohtaisten toimien määrittelemistä koko hallituskautta sitoviksi” ja että ”hallitusohjelma nimeää selkeästi hallituksen keskeisimmät politiikkatavoitteet --- [, joille] rakennetaan hallitusohjelman valmistuttua toimenpidekokonaisuudet, ns. paketit, joiden etenemistä hallituskaudella seurataan⁹⁵. OHRA-hankkeen taustalla oli pidempi-aikainen valmistelutyö, mm. KOKKA-hanke, jossa valmisteltiin menettelytapoja hallitus-työskentelyn strategisuuden, ketteryyden ja päätöksenteon tietopohjan vahvistamiseksi⁹⁶. Myös Sitralla oli merkittävä rooli strategisen hallitusohjelman käyttöönotossa (Sitralla roolia ja strategista hallitusohjelmaa analysoitu tarkemmin luvussa 4.1).

Toisaalta, vaikka isojen uudistusten systeeminen luonne ja pitkäjänteisyyden merkitys ymmärretään ja siihen kiinnitetään huomiota puheiden tasolla, nähdään politiikka kuitenkin käytännössä hyvin lyhytnäköisenä ja hallitussykleihin kiinnittyvänä. Useampi haastateltava näki tilanteen menneen viime vuosina jopa huonompaan suuntaan (yhden hallituskauden aikana tehtäviin uudistuksiin). On helppo sanoa, että esimerkiksi sote- ja maakuntauudistuksessa Sitran vaikuttavuustavoitteen mukainen vähittäisen, kaikki mukaan sitouttavan, uudistuksen periaatteet eivät ole toteutuneet. Monet haastateltavat kaipasivatkin paluuta vanhaan eli vahvempaan ja pitkäjänteisempään viranomaisvalmisteluun. Samoin korostui tarve hallituskaudet ylittävälle tavoitteille tai ”tiekartoille” (hallituskauden tavoitteiden lisäksi). Eräs haastateltavista nosti esille myös huolestuttavan poliittisen retoriikan kehityssuunnan, jossa tehdään vallitsevan järjestelmän täydellinen ”diskvalifaatio” perusteena epämääräisille uudistuksille – vaikka pohjimmiltaan on

⁹¹ Hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset 2018.

⁹² VNK (2015).

⁹³ FISU-verkoston verkkosivut.

⁹⁴ OHRA-hankkeen verkkosivut.

⁹⁵ VM (2014).

⁹⁶ VNK (2011).

olemassa vahva jaettu ymmärrys järjestelmän toimivuudesta, ja tarve isojen reformien sijaan vähittäisemmälle muutokselle. Toinen haastateltava puolestaan korosti, että Suomessa on pitkät perinteet vaiheittaisten muutosten toimeenpanosta, mutta viime aikoina tästä on luovuttu. ”Viimeaikaiset uudistukset ovat olleet lähtökohdiltaan kaikkea muuta kuin evolutiivisia, vaikka onkin jouduttu palamaan evoluutioon sen jälkeen, kun poliitikkojen uskottavuus on mennyt.”

Systeminen lähestymistapa on vakiintumassa vahvemmin osaksi isoja muutoksia koskevaa diskurssia.

Toisaalta sote-uudistuksen kokemusten katsottiin myös vahvistaneen vaiheistamisen merkitystä ja (myös poliittisen johdon) käsitystä siitä, että isot päätökset vaativat pidemmän ajan kuin yhden hallituskauden. Esimerkiksi sosiaaliturvauudistuksen valmistelun eri osapuolet ovat kokeneet vaiheistamisen tärkeäksi ja vaiheistus on myös linjattu ja julkilausuttu tavoite. Vaiheistetumpi parlamentaarinen eteneminen näkyikin hyvin Perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistushankkeessa (TOIMI)⁹⁷. Hyvänä esimerkkinä pitkäjänteisestä, yli hallituskausien ulottuvasta visiosta nousi haastatteluissa esiin myös mm. kestävän kasvun agenda, kestävän kehityksen politiikka (Agenda 2030) ja vaiheittain, kahden edellisen hallituskauden aikana, tehty eläkeuudistus.

Uudistuksiin käytettävissä olevat resurssit nousivat esiin yhtenä pullonkaulana ”Askel kerrallaan isoihin muutoksiin” -paradigman vakiintumiselle. Pidemmän aikavälin ajattelu ja vaiheistus sekä poikkihallinnollisuuden ja eri sidosryhmät osallistavan prosessin toteuttaminen vaatii panostusta (aikaa ja henkilöresurssia) suunnitteluun, mihin ei usein ole mahdollisuutta viranomaisten arjessa. Yksi haastateltavista totesikin, että kun on kädet täynnä sen hetken uudistusten kanssa, ”ei kannata tuhlata ajatuksia siihen, miten ne toteuttavat hallitusten toiveita 6–8 vuoden päästä”. Samoin nousi esille tarve selkeämmälle rakenteelle ja mallille siitä, miten hallituskaudet ylittävä vaiheistus käytännössä tapahtuu ja toimeenpannaan, varmistaen että ”askellus” ei tapahdu liian hitaasti ja että kokonaiskuva pysyy samalla hallinnassa. Erään haastateltavan mukaan tämä hyödyttäisi isojen muutosten viemistä eteenpäin, kun niiden hallinnollista toteutusta ei tarvitsisi pohtia joka kerta erikseen.

Vieläkin kriittisemmin haastateltavat suhtautuivat siihen, miten poliittisen päätöksenteon eri osapuolet on saatu sitoutettua mukaan viimeaikaisiin isoihin uudistuksiin. Monet nostivat esiin erityisesti komiteoiden ja muiden foorumien (esim. tutkimus- ja innovaationeuvosto TIN:n) aseman heikentymisen. Tämän on osaltaan nähty vahvistaneen jakolinjoja ja polarisaatiota uudistusta kannattavien ja vastustavien välillä. Monet arvioivat tilanteen menneen viime vuosina tältä osin jopa huonompaan suuntaan, ja peräänkuuluttivat paluuta vanhaan parlamentaariseen (esim. komiteapohjaiseen) valmisteluun, jossa myös oppositio on vahvemmin mukana uudistusten linjaamisessa. Eräs haastateltavista totesikin, että ”mallit ja osaaminen evolutiiviseen muutokseen on olemassa, mutta nyt on menty väärään

⁹⁷ VNK (2019).

suuntaan” ja että ”erityisesti asiantuntijuuden ja poliittisen päätöksenteon yhteensovittaminen hakee vielä muotoaan”.

Komiteoiden tehokkaampaa hyödyntämistä suositeltiin Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvityksessä huhtikuussa 2017. Raportin mukaan ”Komiteat ovat – edelleen käyttökelpoinen lainvalmistelutapa harkiten ja viimeaikaista useammin käytettynä. Näin siksi, että – komiteoilla varmistetaan yhteiskunnallisesti merkittävissä, laajakantoisissa hankkeissa eri intressitahojen laaja-alainen osallisuus ja valmistelun perusteellisuus ja siihen liittyen riittävä valmistelu-aika. Komiteoita tulisi käyttää yhteiskunnallisesti merkittävien, laajakantoisten hankkeiden valmisteluun. Komitea sopisi parhaiten vaalikauden ylittä-

viin hankkeisiin, mutta sitä voisi harkitusti käyttää myös vaalikauden hankkeissa.”⁹⁸

Toisaalta haastatteluissa esiintyi myös joitakin vastakkaisia näkemyksiä, joissa korostettiin, että paluuta vanhaan ”hitaampaan” komiteamalliin ei ole, sillä sen avulla asioita ei saada asioita edistettyä riittävän nopeasti. Uusi ketterämpi ja nopeampi tekemisen tapa on tästä näkökulmasta katsottuna nähty tervetulleena – tai kuten eräs haastateltava totesi: ”Enää ei voida suunnitella 10 vuotta, vaan toimeenpano on käynnistettävä heti”. Ketterän ja kokeilevan toimeenpanon yhdistäminen pidemmän aikavälin tavoitteisiin ja pitkäjänteiseen parlamentaarisen valmisteluun näyttäytyykin merkittävänä haasteena isojen uudistusten johtamisen ja hallinnan kannalta.

⁹⁸ VM (2017).

MUUTOSTARINA

Kestävän kehityksen politiikka ja systeeminen muutos – näkemyksiä haastatteluista

Kestävän kehityksen politiikan hallinnassa on tapahtunut selkeä rakenteellinen muutos, kun Kestävän kehityksen toimikunnan koordinaatiostuu siirtyi ympäristöministeriöstä valtioneuvostoon vuoden 2016 alussa. Tämä on haastatteluiden perusteella edistänyt poikkihallinnollisen ja sektorirajat ylittävän ilmiömäisen lähestymistavan soveltamista kestävän kehityksen politiikassa. Suomi on tietyllä tavalla ollut edelläkävijä kestävän kehityksen hallinnoinnissa jo ennen YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030 hyväksymistä vuonna 2015. Agenda 2030:n nähtiin toimineen ulkoa päin tulevana kimmokkeena nostaa Suomen kansallinen kestävän kehityksen politiikka uudelle tasolle. Haastatellut tunnistavat kestävän kehityksen tuoneen paljon muutosta myös siihen, miten valtionhallinnossa yleensäkin suhtaudutaan systeemiseen muutokseen.

Haastatellut korostavat kestävän kehityksen ympärillä toteutettavaa hallinnonalat ja sektorirajat ylittävää monitoimijayhteistyötä, mikä osaltaan vaikuttaa positiivisesti aiheen pysymiseen esillä ja etenevän yhteiskunnan eri tasoilla. Ajattelu- ja toimintatapojen muuttamiseksi on otettu käyttöön myös uudenlaisia toimintatapoja, kuten yhteiskuntasitoumus, jonka kautta organisaatiot, yritykset ja yksityishenkilöt ovat jättäneet jo lähes 1600 sitoumusta, sekä lainsäädännön asemasta ohjauksena käytetyt Green Deal -sopimukset, jotka solmitaan valtion ja elinkeinoelämän välille muovikassien kulutuksen vähentämiseksi⁹⁹.

Toisaalta "Askel kerrallaan kohti isoja muutoksia" -näkökulma ei ole selvästi näyttäytynyt itse toiminnassa, vaan sen hitaus on ajoittain myös koettu turhauttavana. Rakenteesta huolimatta haastatellut näkevät, että yksittäisillä ihmisillä on edelleen suuri merkitys kestävän kehityksen politiikan edistämiseksi – ja estämiseksi. Haastatellut katsovat, että poliittisen ohjauksen roolin ja hallinnon tehtävien tunnistaminen veisi kestävän kehityksen toimeenpanoa eteenpäin. Selkeä tiekartta myös tukisi askeleiden ottamista. Asiantuntijatyönä valmisteltujen taustoitusten koetaan jäävän nykyään helposti poliittisen ohjauksen jalkoihin, eivätkä ne näy päätöksenteossa. Samoin Agenda 2030:n tulkinna näyttää olevan sektoriokohtaisia eroja ja yhteisestä visiosta kiinni pitämisessä on ajoittain haasteita. Haastatellut kokevat, että ylimmän virkamiesjohdon pitäisikin yhdessä omistaa kestävän kehityksen visio ja uskaltaa tarttua isojen ja monimutkaisten kysymysten käsittelyyn.

Haastateltujen mukaan Suomessa ollaan hyviä linjaamaan isoja linjoja, mutta niiden toiminnallistamisessa olisi kehitettävää. Tämä näkyy kestävän kehityksen politiikassa siten, että on luotu tahtotila ja tavoitteet, mutta toimeenpano vaatisi askeleita kohti isoja linjattuja muutoksia, sekä resursseja niiden ottamiseen. Tähän toivotaankin muutosta kestävän kehityksen budjetoinnin myötä, joka osaltaan tukee ilmiöperustaista lähestymistapaa.

⁹⁹ YM (2019).

Viime vuosina kokeilujen merkitys on noussut selvästi vahvemmin esille ja kokeiluja on alettu hyödyntää aiempaa enemmän päätöksenteon tukena (esim. hallituksen strategiset kokeilut). Kokeilukulttuurin leviämisen myötä tekemällä oppimisen kulttuuri on vahvistunut. Osaltaan tähän on vaikuttanut hallituksen Otetaan käyttöön kokeilukulttuuri -kärkihanke, jonka arvioinnissa todettiin kärkihankkeen lisänneet tietoisuutta kokeiluista ja niiden tuomista hyödyistä, luonut myönteisiä mielikuvia kokeiluista sekä julkaissut paljon kannustavia esimerkkejä. Toisaalta raportissa todetaan, että kokeiluihin liittyvää systemaattista oppimista tulisi vahvistaa ja että kokeiluja voitaisiin hyödyntää nykyistä paremmin päätöksenteon tukena. Raportin mukaan pienkokeilujen lisäksi tulisi tehdä myös isompia ja pitkäkestoisempia kokeiluja” ja ”samaa tavoitteeseen liittyvien pitäisi toteuttaa useampia erilaisia kokeiluja”¹⁰⁰. Kokeilut toimivatkin parhaimmillaan laajemman sidosryhmän joukon mobilisoinnissa ja ”governance”-ajattelun vahvistamisessa, mikä on erittäin tärkeää laajemman sitoutumisen ja isojen muutosten onnistumisen näkökulmasta. Kiertotalous, rakennetun ympäristön energiaviisauden edistämisen ohjelma (ERA17) ja liikennekaari mainittiin hyvinä esimerkkeinä kokonaisuuksista, joissa kokeilujen hyödyntäminen on onnistunut ja linkittynyt osaksi laajempaa systeemistä muutosta.

Haastatteluissa erityisesti kokeilujen kytkeytyminen osaksi laajempia visioita ja tavoitteita nähtiin puutteellisena. Samoin kokeilujen skaalaus on toteutunut haastateltujen mukaan liian harvoin. Vaikka kokeiluissa ei olekaan ajatuksena, että kaikista niistä syntyisiä uusia ratkaisuja, on haastateltujen mukaan tärkeää, että ne pystytään kytkemään tehokkaammin osaksi

laajempia kokonaisuuksia. Näin kokeiluita voitaisiin hyödyntää aiempaa kunnianhimoisemmin ja systemaattisemmin isojen muutosten työkaluina. Toinen tärkeä puute liittyy kokeilujen oppimisprosessiin, joka on nähty puutteellisena eikä kokeilujen tuloksia hyödynnetä riittävästi osana päätöksentekoa. Samoin ymmärrys siitä, millaiset kokeilut (esim. RCT-kokeilu, pienkokeiluhaku, strateginen kokeilu) toimivat missäkin yhteydessä, nähdään puutteellisena. Kokeilujen kautta tapahtuvan kehittämisen ja pidemmän aikavälin pitkäjänteisen suunnittelun yhteensovittaminen näyttäisikin korostuvan isojen systeemisten muutosten johtamisen kannalta keskeisenä haasteena lähitulevaisuudessa

4.3.3 Arviointi Sitran projekteista ja hankkeista

Sitran avaukset (erityisesti aiemmin raportissa käsitellyt Governments for the Future ja Governing the Welfare State and Beyond -selvitykset sekä Viisi ehdotusta Suomelle -työpäpaperi ja Ilmiömäinen julkinen hallinto -keskustelualoite) isojen muutosten johtamiseen liittyen ovat luonteeltaan selvityksiä ja keskustelunavauksia, joiden kontribuutiota on pääsääntöisesti hyvin vaikea arvioida. Kyse voi olla esimerkiksi yksilötason puhe- ja toimintatapojen muutoksista, jotka vähitellen leviävät organisaatioissa ja lopulta ”tulevat pintaan” uusina linjauksina tai sisältöinä keskeisissä dokumenteissa.

Kuten edempänä on kuvattu, monet Sitran esiin nostamat teemat kuten esimerkiksi isojen muutosten kompleksisuus ja systeemisyys, hallinnon ketteryys ja kokeilut, ilmiölähtöisyys ja pitkän aikavälin visioiden ja tavoitteiden merkitys, näkyvät selvästi eri dokumenteissa ja poliittisessa diskurssissa. Sitran toiminnan ja toteutuneen kehityksen välillä on siis selvästi havaittava korrelaatio. Se ei kuitenkaan vielä kerro välttämättä

¹⁰⁰ Antikainen, R. ym. (2019).

mitään Sitran kontribuutiosta tähän kehitykseen. Kysymystä Sitran kontribuutiosta on tässä arvioinnissa tarkasteltu haastatteleamalla Sitran toimintaa ja isojen systeemisten muutosten johtamista ja hallintaa tuntevia asiantuntijoita.

Monet haastatellut sidosryhmien edustajat (esim. ministeriöistä) arvioivat Sitralla olleen selvä kontribuutio systeemiä muutoksia käsittelevään diskurssiin. Kyse ei niinkään ole siitä, että Sitra olisi nostanut esiin kokonaan uusia ajatuksia, vaan pikemminkin omalla arvovallallaan ja näkyvyydellään onnistunut jäsentämään ja nostamaan esiin pinnan alla kyteneitä ja tärkeiksi katsomiaan teemoja korkeammalle agendalla. Esimerkiksi ilmiölähtöisyys ja poikkihallinnollisuus koettiin teemoiksi, joista on puhuttu pitkään, mutta Sitran tartuttua teemaan asioista on alettu puhua aiempaa enemmän ja ”ylemmällä” tasolla. Erään haastateltavan sidosryhmän edustajan mukaan Sitran rooli tässä on ollut hyvin keskeinen, eikä kukaan muu toimija olisi vastaavalla tavalla voinut tuoda (isojen systeemisten muutosten johtamiseen liittyviä) asioita samalla tavalla esille: ”Sitralla on poikkeuksellisen positiivinen rooli suomalaisessa yhteiskunnalliseen systeemiseen muutokseen liittyvissä keskusteluissa.”

Saman kolikon kääntöpuolena osa haastatelluista kokee Sitran ”kaapanneen ideoita”, mikä herättää ymmärrettävästi kritiikkiä niissä toimijoissa, jotka ovat pitkään työskennelleet samojen teemojen parissa. Tämä on herättänyt haastateltujen mukaan mustasukkaisuutta, kilpailua ja yhteistyöhaluttomuutta Sitraa kohtaan. Kyse on siis pääosin kritiikistä Sitran toimintatapoja kohtaan kuin niinkään siitä, että Sitran esiin nostamia ajatuksia pidettäisiin väärinä. Esimerkiksi Governments for the Future -selvitys ja strateginen hallitusohjelma mainittiin tällaisina Sitran avauksina, mutta vastaavaa kritiikkiä nousi arvioinnin aikana esiin myös muissa yhteyksissä.

Lisäksi, kuten yllä on todettu, monet haastateltavat kokivat isojen muutosten johtamisen ja hallinnan ottaneen jopa takapakkia viime vuosina. Näin ollen myös Sitran kontribuutio sisältöalueen edistymisessä jää väistämättä rajalliseksi ja nostaa esiin kysymyksen siitä, olisiko Sitra voinut tehdä jotain enemmän tai toisella tavalla. Tähän palataan tarkemmin sisältöalueen johtopäätöksissä.

Sitran rooli isoissa muutoksissa

Seuraavassa on avattu tarkemmin näkemyksiä Sitran roolista isojen systeemisten muutosten eri tasoilla (strateginen, taktinen, operatiivinen). Strategisella tasolla viitataan Sitran toimiin jaetun ymmärryksen ja yhteisen vision rakentamisessa. Taktisella tasolla keskitytään Sitran toimintaan uusien verkostojen (”liittoumien”) sekä vision tavoitteet konkretisoivien tiekarttojen tai muutosagendojen muodostamiseksi. Operatiivisella tasolla tarkastellaan Sitran roolia uusien avausten ja kokeilujen eteenpäin viemisessä ja vakiinnuttamisessa osaksi vallitsevaa järjestelmää. Tarkastelussa on keskitytty kahteen isoon muutokseen: kestävän talouden -paradigman muutokseen ja sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamiseen.

Taulukossa 10 on esitetty kokonaiskuva Sitran toiminnasta näillä eri tasoilla. Listaus ei ole kattava, mutta se havainnollistaa Sitran toimia ja eroja Sitran lähestymistavoissa suhteessa kahteen valittuun esimerkkiin. Yleiskuva on, että kestävän talouden osalta on tunnistettavissa useita strategisen ja taktisen tason toimia, kun taas sote-palveluiden uudistamisen osalta Sitran rooli on painottunut selvästi enemmän operatiiviselle tasolle ja näkyy lukuisten erilaisten konseptien ja toimintamallien kautta. Sen sijaan taktisella ja strategisella tasolla toimia on tunnistettavissa vähemmän.

Taulukko 10. Sitran toimia Transition Management -viitekehyksen eri tasoilla

Uudistus tai muutos	Kestävän talouden -paradigman muutos	Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen
Strateginen taso Sitran toimet jaetun ymmärryksen ja yhteisen vision rakentamisessa.	- Sitran visiotyö ja julkaisut, megatrendit - Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli (myös taktinen)	- Sitran visiotyö ja julkaisut, megatrendit
Taktinen taso Sitran toimet uusien verkostojen ("liittoumien") sekä vision tavoitteet konkretisoivien tiekarttojen tai muutosagendojen muodostamiseksi.	- Kiertotalouden tiekartta (myös strateginen) - Kestävä talous -foorumi ja kestävän talouspolitiikan koulutus (myös strateginen) - Lähienergialiiton perustaminen - Smart & Clean -säätöön perustaminen - Climate Leadership Councilin perustaminen - FISU-verkoston perustaminen ja Resurssiviisas alue -tiekartat	- IHAN - Soteuttamo
Operatiivinen taso Sitran toimet uusien avausten ja kokeilujen eteenpäin viemisessä ja vakiinnuttamisessa.	- Kiertotalouden kokeilut - Jyväskylän resurssiviisaat kokeilut	Lukuisia esimerkkejä: - Palvelusetelimalli ja Terveyskioski - Aktiivinen kansalainen -avainalue (Palvelutori, henkilökohtainen budjetointi) - Kuntaohjelma (KATIRA-malli, Palvelusetelikokeilu, Terveyskioski) - Valinnanvapauskokeilut sote-palveluissa - Tiedolla johtamisen malli (Palvelujohtamisen avainalue) - Isaacus – Hyvinvoinnin palveluoperaattori

Sitra yhteisen vision ja jaetun ymmärryksen rakentajana

Monet haastateltavat pitivät tärkeänä, että isoisissa systeemisissä muutoksissa poliitikot ja virkamiehet vastaavat varsinaisesta valmistelusta ja kaikesta lainsäädäntötyöhön liittyvästä. Sitralla nähtiin kuitenkin rooli epävirallisempien ”muutosareenoiden fasilitaattorina” ja ”neutraalina alustana ja foorumina”, joka voisi olla viemässä eteenpäin pidemmän aikavälin tavoitteista

Sitran kyky tarttua, sanoittaa ja jäsentää vaikeita teemoja korostui haastatteluissa.

käytävää keskustelua. Sitran johdolla foorumeilla voitaisiin käsitellä avoimesti

ja innovatiivisesti kaikkein kiperimpiä politiikkakysymyksiä ja rakentaa niihin liittyen yhteistä tilannekuvaa ja pidemmän aikavälin tavoitteita. Haastatteluissa korostui Sitran kyky tarttua vaikeisiin teemoihin sekä sanoittaa ja jäsentää niitä, tehden siten keskustelu helpommaksi myös muille.

Sitran toimien tarkastelu osoittaa, että Sitra on varsin usein toiminut edellä kuvatussa roolissa. Esimerkiksi sekä kestävän talouden että sote-palveluiden kehittämisen teemoja on nostettu esiin useissa Sitran julkaisuissa ja avauksissa¹⁰¹. Lisäksi teemat ovat olleet esillä mm. Sitran Seuraava Erä -visiotyössä ja Megatrendit-julkaisuissa.

Kestävän talouden osalta Sitran strategisen tason toimista mainittava lisäksi Sitran fasilitoima Kestävä talous -foorumi ja sen pohjalle rakentunut kestävän talouspolitiikan koulutus sekä Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli. Muista strategisen tason toimista voidaan nostaa esiin mm. Sitran rooli

¹⁰¹ Hellström, E. & Kosonen, M. (2016); Sitra (2018a).

yhteistyökumppanina kansallisen ennakointiverkoston työssä, jonka osalta Oosi ym. arvioi Sitran mahdollistaneen dialogia toimimalla ”neutraalina fasilitaattorina” ja tuoneen verkostoon merkittävää asiantuntemusta. Yhtenä esimerkkinä Sitran roolista dialogin rakentamisessa on mainittava myös Erätauko-konsepti, jota on sovellettu mm. sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa. Erätauko-konseptia kuten myös Seuraava Erä -visiotyötä on tarkasteltu tarkemmin tämän arvioinnin luvussa 4.2 sekä ”Yksilöille ja yhteisöille vaikutusmahdollisuuksia” -vaikuttavuustavoitteen arvioinnissa¹⁰².

Yksittäisenä konkreettisenä esimerkkinä tämän arvioinnin osana toteutetuissa haastatteluissa mainittiin myös Sitran tuki Smart Energy Transition -tutkimushankkeelle. Hankkeessa järjestettiin ”transitioareenoita”, joissa työstettiin yhteistä visiota ja konkreettisia polkuja. Sitra tuki prosessia tarjoamalla tilat ja viestinnällistä tukea. Haastattelun henkilön mukaan ilman Sitraa työpajaan ei olisi saatu yhtä hyvin osallistujia eikä yhtä laajaa näkyvyyttä hankkeen loppuraportille.

Hyvä esimerkki Sitran roolista strategisen tason vision fasilitaattorina on myös Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli, jota on kuvattu tarkemmin luvussa 4.1.

Sitra verkostojen rakentajana ja muutosagendan fasilitaattorina

Edellä kuvatut havainnot liittyen Sitran aseman mahdollistamaan ”riippumattoman fasilitaattorin” rooliin nousevat esiin myös taktisen tason toiminnan näkökulmasta. Sitralla nähdään olevan ainutlaatuiset verkostot ja hyvä maine, joita hyödyntämällä se pystyy kokoamaan yhteen toimijoita yhteiskunnan eri sektoreilta. Sitralla nähdään

olevan erinomaiset valmiudet koota yhteen eri toimijoita ja rakentaa uusia verkostoja sekä fasilitoida muutosagendaa ja tavoitetoja isoille uudistuksille. Erityisesti kestävän talouden teemassa Sitra on nähty erittäin tärkeänä toimijana tässä roolissa. Poliittisesti ja hallinnollisesti riippumattomana ”välittäjäorganisaationa” Sitra pystyy edistämään muutosta ja rakentamaan vuorovaikutusta järjestelmän eri toimijoiden välillä.

Sitran taktisen tason toimista kestävän talouden edistämiseksi onkin tunnistettavissa useita esimerkkejä kuten Kestävä talous -foorumi ja sen pohjalta käynnistynyt kestävän talouspolitiikan johtamiskoulutus.

Lisäksi Sitra on ollut keskeisessä roolissa mukana perustamassa useita aiheeseen liittyviä verkostoja ja toimijoita kuten:

- FISU-verkosto
- Climate Leadership Council
- Lähienergialiitto (2013)
- Smart & Clean -säätö (2016)

Kenties ”oppikirjamaisin” esimerkki Sitran roolista isoissa systeemisissä muutoksissa on kiertotalous-kokonaisuus. Tärkeä osa tätä työtä oli kiertotalouden tiekartan laatiminen Sitran johdolla 2016. Tiekarttaa ja Sitran roolia on tarkastelu lähemmin samaan aikaan käynnissä olevassa ”Maapallon kantokykyyn sopeudutaan” -vaikuttavuustavoitteen arvioinnissa. Sote-palveluiden kehittämiseen kytkeytyviä vastaavia taktisten tason toimenpiteitä on selvästi vähemmän. Yksi esimerkki on Sitran ja viiden kunta-toimijan fasilitoima sosiaali- ja terveysalan uudistamisen ja verkostojen vahvistamiseksi kehitetty Soteuttamo¹⁰³.

¹⁰² Oosi, O., Kortelainen, J., Rausmaa, S., Salminen, V., Lamminkoski, H. (2018).

¹⁰³ Sitra (2019).

SITRAN ROOLI

Kestävä talouspolitiikka

Tämän arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa yhtenä usein toistuvana esimerkkinä Sitran roolista verkostojen rakentajana nousi esiin Kestävän talouspolitiikan koulutus, joka käynnistyi Sitrassa vuonna 2011 järjestetyn Kestävä talous -foorumien jälkeen. Yhteiskunnan eri sektoreita edustaville ”muutoksenteekijöille” suunnatun koulutuksen tavoitteena on laajentaa perinteistä talouspoliittista ajattelua ja päätöksentekoa integroimalla siihen hyvinvointiin, ympäristön kantokykyyn ja kestävyteen sekä talouden realiteetteihin liittyviä näkökohtia. Pyrkimyksenä on luoda edellytyksiä pitkän aikajänteen päätöksille ja ratkaisuille.

Sitran roolia kestävän talouden talouspolitiikan muutoksessa on tarkasteltu Sitran Talous uudistavaksi ja yhteisölliseksi -vaikuttavuustavoitteen arvioinnissa (Halme ym. 2017). Arviointi toteaa, että Sitran rooli kestävää talouspolitiikkaa koskevan keskustelun herättäjänä on laajasti tunnustettu ja arvostettu. Koulutukseen osallistuneet arvostavat Sitran roolia ja kontribuutiota kestävän talouspolitiikan keskustelun herättäjänä ja ylläpitäjänä, ja kokevat myös keskustelun erilaisista vaihtoehdoista vahvistuneen koulutuksen myötä. Erityisenä lisäarvona arviointi nosti esiin myös useiden eri toimijoiden kohtaamisen ja vuorovaikutuksen koulutuksissa. Suurimpana kritiikkinä nousi esiin, ettei koulutus antanut sisällöllisesti uutta, ja että samoja teemoja käsitellään laajasti muillakin foorumeilla. Suosituksina korostettiin, että Sitran tulisi ”altistua yhteistyölle ja kuulla mitä muut toimijat tekevät teeman edistämiseksi”. Lisäksi suositeltiin ”nykyistä laajempaa vuoropuhelua koulutuksen tavoitteista ja sisällöistä parhaan mahdollisen vaikuttavuuden takaamiseksi”¹⁰⁴. Verkostojen merkitystä korostettiin myös ”Hyvinvointiin tartutaan kokonaisvaltaisesti” -vaikuttavuustavoitteen arvioinnissa (Oosi ym. 2017), jonka mukaan joistakin koulutuksen katalysoimista verkostoista on muodostunut melko pysyviä ja niitä hyödynnetty vuosia vielä itse kurssin jälkeen¹⁰⁵.

Sitran uusien toimintamallien kehittäjänä

Erityisesti sote-palveluiden uudistamisen osalta selvästi eniten Sitran toimenpiteitä on kohdistunut operatiivisen tason toimiin eli erilaisten toimintamallien ja konseptien kehittämiseen, kokeiluun ja pilotointiin (kts. boksi). Myös kestävän talouden teemassa Sitra on ollut mukana tekemässä erilaisia kokeiluita ja toimintamalleja, joskin ei läheskään yhtä paljon kuin sote-palveluihin liittyen. Esimerkkeinä voidaan mainita

mm. Jyväskylän resurssivisaat kokeilut ja Kiertotalous-kokeilut. Jyväskylän kokeiluita on tarkasteltu jollain tasolla kaikissa kolmessa aikaisemmassa arvioinnissa¹⁰⁶. Lisäksi on tehty erillinen arviointi kokeilujen ympäristövaikutuksista¹⁰⁷ ja tutkimus kokeilujen merkityksestä kokeilukulttuurin vakiintumiseen Jyväskylässä. Tutkimuksen mukaan kokeiluilla oli positiivisia ympäristövaikutuksia; kokeilut levisivät vaihtelevasti; ja vaikuttivat myönteisesti kokeilukulttuuriin etenemiseen Suomessa¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Halme ym. (2017).

¹⁰⁵ Oosi ym. (2017).

¹⁰⁶ Halme ym. (2017); Oosi ym. (2017); Oosi ym. (2018).

¹⁰⁷ SYKE (2014).

¹⁰⁸ Oosi ym. (2016, 61, 76, 82).

SITRAN ROOLI

Sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisessä¹⁰⁹

Sitran rooli sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisessä on tämän arvioinnin perusteella painottunut erityisesti operatiivisen tason toimintaan eli uusien toimintamallien konseptointiin, kehittämiseen ja levittämiseen. Kuten yllä on todettu, TM-viitekehityksen mukaisesti kokeilusta olennaista on, että niiden avulla voidaan laajentaa, syventää ja skaalata olemassa olevia ja suunniteltuja toimenpiteitä. Arviot siitä, miten Sitran sote-palveluiden kehittämisen kokeilujen ja pilottien opit on hyödynnetty, ja miten eri toimintamallit on saatu jalkautettua käytäntöön vaihtelevat.

Sitran Kuntaohjelman osana toteutettiin vuonna 2010 aloite terveydenhuollon uudesta rahoitusmallista seuraavan hallitusohjelman laatimisen pohjaksi (ns. KATIRA-malli). Ohjelman päätyttyä malli oli käytössä 20:ssä kunnassa. Työ rahoitusmallin uudistamiseksi jatkui Sitran sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitus-avainalueella. Sen pohjalta kehitettiin ns. sote-tietopaketti (ennen palvelupaketti), joita pilotoitiin 51 kunnassa vuosina 2015–2016. Pilotoinnin pohjalta laadittiin palvelupakettikäsi- ja palvelupakettien käyttöä koskeva arviointi. Oosi ym. (2017) toteuttaman arvioinnin mukaan ”ilman Sitraa vastaavaa työtä ei olisi saatu niin nopeasti liikkeelle”. Arvioinnin mukaan vastaava työ olisi varmasti edennyt, mutta ei samalla aikataululla eikä samalla intensiteetillä. Arviointi toteaa myös, että ”Sitra on luonut palvelupakettityössä verkoston saman alan toimijoista saman aiheen ympärille” ja että ”Sitran kontribuutio sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistamistyötä tukevassa tiedon tuotannossa on koettu tärkeäksi.” Arvioinnin perusteella keskeiset sidosryhmät näkevät palvelupakettien murtaneen esteitä kuntien toimintojen vertailussa ja avanneen ”sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön silmiä operatiiviselle mittaamiselle ja työn sekä kustannusten väliselle yhteydelle”. Katira-mallin osana Kuntaohjelmassa kehitettiin myös Terveyskioski ja palveluseteli -konsepteja. Arviointi toteaa terveyskioskitoiminnan vakiintuneen kokeilukunnissa, mutta ne eivät kuitenkaan levinneet uusiin kuntiin odotetulla tavalla. Palvelusetelihanke oli arvioinnin mukaan ”osaltaan muuttamassa kansalaisten asennoitumista positiiviseksi valinnanvapautta kohtaan”. Setelin käyttöönotto ja kehittäminen jatkui ilman Sitran tukea. Vuoden 2016 alussa STM:ssä käynnistyi palvelusetelikokeilut yhtenä hallituksen strategisena kokeiluna¹¹⁰.

Ihminen edellä -valintakokeilut sote-palveluissa – avainalueen osalta Oosi ym. puolestaan toteavat, että ”Sitran toiminta edesauttoi valinnanvapaukokeilujen käynnistymistä aikataulussa”. Arvioinnin perusteella ilman Sitraa ministeriö olisi saanut vähemmän ja huonompia hakemuksia kokeiluihin. Aktiivinen kansalainen -avainalueella kehitetyn Palvelutori-konseptin osalta arviointi toteaa Sitran vauhdittaneen konseptin kehittämistä. Henkilökohtaisen budjetoinnin pilotoinnin arvioitiin tuottaneen tuloksia, joita on sittemmin hyödynnetty. Malli on myös huomioitu osana sote-lainsäädäntöä. Yleisenä huomiona arviointi nostaa esiin Sitran ”vipuvoiman sote-kentällä” ja Sitran kyvyn viedä hankkeita eteenpäin, ”vaikka valtakunnalliset linjaukset aiheesta olisivat vielä auki”.

Sitran toimintaa sote-kentällä esiteltiin 12.2.2019 Sitran järjestämässä ”Tervettä menoa tulevaisuuteen” -tilaisuudessa sote-alan keskeisille sidosryhmille. Tilaisuuden osallistujille toteutettiin myös ennakkokysely (n=118), jonka tuloksia esiteltiin tilaisuudessa. 54 % vastaajista piti Sitran merkitystä terveydenhuollon kehittämiseksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana merkittävänä ja 42 % katsoi Sitran tehneen uusia avauksia, joista on konkreettista hyötyä. Toisaalta 32 % koki, että Sitra on tehnyt uusia avauksia, mutta niiden hyöty on jäänyt heikoksi. Vain 2 % valitsi vastausvaihtoehdon ”En pidä Sitran vaikutusta merkittävänä”.¹¹¹

¹⁰⁹ Oosi ym. (2016, 61, 76, 82).

¹¹⁰ Oosi ym. (2017).

¹¹¹ Sitra (2019).

Tämän arvioinnin osana toteutetuissa asiantuntijahaastatteluisa korostuu yleisellä tasolla Sitran tärkeä rooli ”systemisen muutoksen äänitorvena”. Systemisten muutosten kannalta on tärkeää, että sopivan ikkunan avautuessa, muutosta pystytään vivuttamaan oikeasta kohdasta. Sitra on haastatteluiden perusteella onnistunut nostamaan vakiintuneen järjestelmän ulkopuolelta esiin uusia ideoita ja aloitteita sekä kyennyt viemään eteenpäin tärkeiksi katsomiaan teemoja. Yksi haastatelluista kiteyttää, että ”Suomessa on hyvä puunhoitonäkemys, mutta huono metsänhoitonäkemys. Sitrassa [on kuitenkin] paljon tähän liittyvää osaamista ja kykyä katsoa, mistä muutos voi lähteä liikkeelle.”

Jonkin verran esiintyi kuitenkin kritiikkiä Sitraa kohtaan siitä, että Sitran pitäisi pystyä vielä paremmin tunnistamaan ”mahdollisuuksien ikkunat” eli milloin jokin aihe on kypsä vietäväksi eteenpäin tai milloin jotakin aihetta tulisi vielä kypsyttää. Kysymys ajoituksista onkin hyvin tärkeä Sitran vaikuttavuuden kannalta. Toisaalta on huomioitava, että Tieto päätöksenteossa -projektissa tavoitteena oli tuottaa työkaluja ja toimintamalleja, joiden avulla tutkimustieto saadaan paremmin palvelemaan päätöksenteon tarpeita ja esimerkiksi Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli on osaltaan vienyt asiaa eteenpäin (ks. luku 4.1).

Osa haastateltavista piti joitakin Sitran eri avainalueilla esittämiä toimenpide-ehdotuksia myös liian epärealistisina ja kaipasivat syvällisempää analyysia siitä, mitkä uudis-

tusten kustannukset olisivat ja miten niiden toimeenpano käytännössä onnistuisi. Yksi tällainen esimerkki liittyi Sitran ruokaan ja energiaan liittyviin toimenpide-ehdotuksiin, joiden vaikutuksia vähempiosaisiin ei erään haastatellun mukaan riittävästi huomioitu: ”Sitran haaste on, että se ei rytmittä aloitetaan [politiikan] toimintasyklin mukaiseksi. Sitra ja poliittinen puoli elävät omaa elämäänsä. --- Sitran aloitteet eivät kytkeydy politiikan sykleihin. Ei arroganssia vaan yksinkertaisesti sitä, että ei mietitty loppuun asti.”

Monissa haastatteluisa nousi esiin myös näkemys, jonka mukaan Sitran toimet (avainalueet, projektit) näyttävät sirpaleisilta ja hajanaisilta, eikä niiden tausta tai linkitys laajempaan kokonaisuuteen käy ilmi sidosryhmille. Tämä on hyvin ymmärrettävä havainto, sillä Sitra on toiminut hyvin monissa eri teemoissa ja käynnistänyt lukuisia eri avainalueita ja projekteja, eikä ulkopuolelta ole mahdollista muodostaa tästä selvää kokonaiskuvaa. Toisaalta Sitran portfolioa tarkasteltaessa esimerkiksi kestävän talouden ja sote-palveluiden kehittämisen näkökulmasta, muodostavat Sitran toimet varsin loogisen ja Sitran tavoitteisiin linkittyvän kokonaisuuden. Haasteena jatkon kannalta on se, miten tätä kokonaisuutta tai ”portfolioa” hallitaan, miten eri avainalueilla ja projekteissa kertyneet opit hyödynnetään, ja miten kokonaisuus pystytään kommunikoimaan sidosryhmille aiempaa paremmin.

SITRAN ROOLI

Kokeilukulttuurin edistäminen

Yksi osa Sitran toimintaa isojen systeemisten muutosten edistämiseksi on Sitran rooli yleisesti kokeilukulttuurin kehittämisessä. Tätä roolia tarkasteltiin yhtenä esimerkkinä ”Osaamista monimutkaiseen maailmaan” -vaikuttavuustavoitteen arvioinnissa (Oosi ym. 2018). Arviointi toteaa Sitralla olleen selvä, joskin rajallinen, rooli kokeilukulttuurin edistämiseksi. Erityisesti arviointi nostaa esiin Sitran työn nopeiden ruohonjuuritason kokeilujen edistämiseksi (erityisesti Jyväskylän resurssiviisaat kokeilut ja Elinvoima-foorumit). Sitran lisäarvoksi arviointi näkee kokeilujen integroimisen teoriatasolta käytännön ja kokeilutoiminnan arkipäiväistämisen esimerkkien kautta. Toisaalta Sitran rooli kuntien ja kaupunkien kokeilutoiminnassa arvioidaan rajalliseksi, toiminnan rajoituksessa muutamien kumppanikaupunkien kanssa tehtyihin kokeiluihin. Lisäksi arviointi toteaa Sitran osaltaan vaikuttaneen kokeilukulttuurin nousuun kansalliselle agendalle, joskin tämän todentaminen on hyvin haastavaa, sillä se on perustunut Sitran toimintaan ”taustavaikuttajana”. Arvioinnin mukaan Sitra on kuitenkin aktiivisesti edistänyt kokeilukulttuuria ja kokeilujen hyödyntämistä muutoksen kannalta sopivalla hetkellä¹¹².

Tämän arvioinnin ja isojen systeemisten muutosten edistämisen näkökulmasta jatkossa erityisenä haasteena näyttää se, miten eri kokeilujen opit saadaan hyödynnettyä ja miten kokeilut pystytään kytkemään osaksi laajempaa visiota. Kokeilujen kytkeminen visiotasolle ja järjestelmän eri toimijoihin (esim. eri verkostojen kautta) on tärkeää, jotta vältetään kokeilujen jääminen yksittäisiksi ja irrallisiksi kokeiluiksi, jotka pahimmassa tapauksessa peittävät alleen tarpeen isommille järjestelmätason muutoksille.

4.2.4 Yhteenveto ja tulkinta Sitran toiminnan vaikuttavuudesta askel kerrallaan isoihin muutoksiin -sisältöalueella

Positiivisista signaaleista huolimatta Sitran vaikuttavuustavoitteessa kuvattu ”Askel kerrallaan isoihin muutoksiin” -tavoitela ei ole toteutunut tarkastelujaksolla. Isojen muutosten johtaminen ja hallinta on paikoin jopa ottanut takapakkia. Vaikka sisältöalueen tavoitetta pidetään lähtökohtaisesti hyvänä ja relevanttina, esiintyi haastatteluissa tähän liittyviä monia erilaisia tulkintoja. Toisille se tarkoittaa parlamentaarista komiteatyötä, toisille ketteriä kokeiluita ja tekemällä oppimista. Jatkokehityksen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa seuraavat:

- Miten ketteryys ja nopeus (ja kokeilut) on sovitettavissa yhteen huolellisen pitkäjänteisen ja parlamentaarisen valmistelun kanssa?
- Miten ”askel kerrallaan isoihin muutoksiin” -lähestymistapa saadaan toimimaan tilanteissa, joissa pienet askeleet eivät enää riitä, vaan pitää edetä nopeammin isoilla harppauksilla?
- Miten kokeilut ja muut operatiivisen tason avaukset pystytään entistä paremmin kytkemään osaksi laajempaa visiota ja muuta (Sitran tai muiden) tekemistä?
- Miten määritellään eri toimijoiden – erityisesti poliitikkojen ja viranomaisten vastuut ja roolit isoissa muutoksissa? Miten yhdistetään asiantuntijavetoinen valmistelu ja poliittinen ohjaus?

¹¹² Oosi ym. (2018, 71–77).

Tätä taustaa vasten myös Sitran kontribuutio sisältöalueella jää väistämättä rajalliseksi: Vaikka Sitra on vaikuttanut isoja muutoksia koskevaan diskurssiin, se ei ole onnistunut merkittäväällä tavalla muuttamaan tapaa, jolla isoja systeemisiä muutoksia hallitaan ja johdetaan – tai muodostamaan laajaa yhteisymmärrystä siitä, miten isot systeemiset muutokset voitaisiin toteuttaa. Strateginen hallitusohjelma voisi olla yksi osa ratkaisua, mutta toimeenpanon haasteet ja jatkon epävarmuus asettavan tavoitteen toteutumisen epävarmaksi.

Sitralla on ollut tärkeä rooli systeemisen muutoksen äänitorvena.

Yleisemmällä tasolla Sitralla on kuitenkin ollut tärkeä rooli ”systeemisen muutoksen äänitorvena”. Sitra on toiminut strategisella tasolla visioiden, yhteisen tahtotilan ja yhteisymmärryksen rakentajana, taktisella tasolla verkostojen kokoajana ja fasilitaattorina sekä operatiivisella tasolla uusien avausten käynnistäjänä ja eteenpäin viejänä. Kaikista eri rooleista on tunnistettavissa hyviä esimerkkejä. Erityisesti korostuu

kuitenkin Sitran rooli ja kyky toimia verkostojen kokoajana ja pidemmän aikavälin visioiden ja tavoitteiden keskusteluareenana.

Sitran toimista sisältöalueella muodostuu tarkemmin tarkasteltuna sisällöltään ja pääviesteiltään koherentti ja looginen kokonaisuus (esimerkiksi Tulevaisuuden hallinto -kokonaisuus ja Sitran rooli kestävän talouden ja sote-palveluiden kehittämisessä). Avaukset ovat sisällöllisesti linjassa vaikuttavuustavoitteen kanssa. Sidosryhmille kokonaisuus näyttäytyy kuitenkin sirpaleisena ja Sitran toimintaa on vaikea hahmottaa tai arvioida.

Sitra ei ole noudattanut toiminnassaan selkeää systemaattista isojen muutosten johtamisen viitekehystä tai prosessia (vrt. esim. Transition Management) eikä sitä ole jalkautettu tai levitetty laajemmin päätöksentekoon (eikä tämä ole ollut Sitran tavoitteena). Yhteen tiettyyn viitekehukseen nojautuminen ei välttämättä olekaan tarkoituksenmukaista, mutta erilaisten konkreettisten lähestymistapojen ja isojen muutosten johtamisen toimintamallien systemaattisempi hyödyntäminen ja siihen liittyvä osaamisen vahvistaminen (Sitrassa ja laajemmin) voisi tuoda jämäkkyyttä siihen, miten eri avauksia ja kokeiluita (Sitran tai muiden) hallitaan ja kytketään osaksi isompia systeemisiä muutoksia.

5. Keskeiset johtopäätökset ja suositukset

Tähän lukuun on koottu arvioinnin keskeiset johtopäätökset. Luvun lopussa esitetään konkreettisia kehittämissuosituksia Sitran toiminnalle tulevaisuudessa Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoitteen edistämiseksi.

5.1 Strategiset valinnat Onko tavoitteiden asettaminen onnistunut ja valinnat perusteltuja suhteessa tavoiteltuun vaikuttavuuteen?

Strateginen asemointi ja kehittämiskohteiden valinta on onnistuneen uudistamistyön kriittisin osa-alue. Oikea-aikainen kehittämiskohteen valinta on ratkaisevaa sen kannalta, saadaanko muutosta aikaiseksi. Liian aikainen ulostulo voi vesittää hyvänkin aloitteen ja liian myöhäinen interventio ei enää osu maaliinsa.

Tämän arvioinnin kohteena olleista avainalueista ajoitus on onnistunut hyvin erityisesti seuraavilla avainalueilla: Kansanvallan peruskorjaus, Viisi ehdotusta Suomelle vuonna 2015 ja 1+5 strategista ehdotusta vuonna 2018, Hyvinvoinnin seuraava erä ja Erätauko, IHAN Ihmislähtöinen datatalous sekä Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli.

Kansanvallan peruskorjaus -avainalue ja strategiset ehdotukset Suomelle on kytketty taitavasti hallituksen vaihdosten nivelkohtiin ja näiden kautta on pyritty tarjoamaan vastavaltuille kansanedustajille ja uudelle hallitukselle ennakoititietoon perustuvia strategisia linjauksia Suomen suunnasta. Juuri tällaista syntetisoivaa ja kokoavaa tietoa on pitkään peräänkuulutettu tilanteessa, jossa sirpaleinen tieto sumentaa strategista horisonttia. Avainalueet ja hankkeet kuten Erätauko ja IHAN ovat puolestaan nostaneet dialogin ja osallisuuden vahvasti esiin

niin kansalaisvaikuttamisen fyysisillä kuin digitaalisilla alustoilla. Nämä avaukset tulivat tilanteeseen, jossa sekä deliberatiivisen demokratian ja kansalaisvaikuttamisen keskustelu alkoi hiipua. Samaan aikaan heräsi myös voimakas yhteiskunnallinen keskustelu kansalaisten oikeuksista heitä koskevaan dataan ja mahdollisuudet uudenlaiseen vaikuttamiseen digitaalisilla alustoilla.

Isossa kuvassa ajoitukset ovat siis onnistuneet hyvin, mutta haastatteluisia nousi esiin myös kritiikkiä siitä, että Sitran pitäisi pystyä vielä paremmin tunnistamaan kriittiset ajankohdat ja kumppanuudet uusia hankkeita käynnistettäessä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi parempaa vuoropuhelua jo käynnissä olevien hallinnon kehittämishankkeiden kanssa ja linkitystä poliittisen päätöksenteon vuosisykliin (asia, joka esimerkiksi Kansanvallan peruskorjaus -avainalueen osalta on onnistunut).

Ajoituksen ohella toinen keskeinen strategiseen asemointiin liittyvä kriteeri on oikean ilmiön tunnistaminen ja siihen liittyvä tarveanalyysi. Ensimmäisen kohdalla Sitran ennakoititointoiminta ja laajat verkostot niin kotimaassa kuin kansainvälisesti auttavat Sitraa tunnistamaan suomalaisen yhteiskunnan muutoksen kannalta kriittisiä kehittämiskohteita. Tässä Sitra on onnistunut hyvin. Sitran vaikuttavuustavoitteita hallinnon uudistamiseksi pidetään relevantteina ja tarpeellisena.

Tämän jälkeen herää kysymys siitä, onko ”tontilla” jo tekijöitä eli millaiseen tarpeeseen, markkinapuutteeseen tai julkisen toiminnan vajeeseen Sitran käynnistämä hanke kohdentuu (”Sitran mentävä aukko”). Silloin kun kyse on heikkojen signaalien tunnistamisesta tai varhaisen vaiheen ”siemenrahoituksesta” (termi, jota Sitra itse mielellään käyttää), päällekkäisyyden

vaara on pientä. Sen sijaan jo havaittujen ongelmien kohdalla, kuten yhtenäisen valtioneuvoston tarve ja siihen liittyvä poik-kihallinnollisen yhteistyön lisääminen, Sitra astuu kentälle, jossa on jo olemassa useita valtioneuvoston omia kehittämishankkeita ja osaamista reformien laadinnassa. Näillä alueilla Sitran toiminnan lisäarvoa ei nähdä niin selkeästi. Samoin Sitran aktiivinen vaikuttaminen hallitusohjelman sisältöihin (ja rakenteeseen) jakaa mielipiteitä. Osa katsoo sen vaarantavan Sitran aseman riippumattomana asiantuntijaorganisaationa. Kansanvallan peruskorjaus sen sijaan osuu alueelle, jossa selkeää aloitteentekijää tai ongelmien esiinnostajaa ei ole. Esimerkiksi akateeminen yhteisö ei ole osoittanut erityistä aloitteellisuutta tällä alueella.

Edistääkö projektien kokonaisuus tavoiteltua vaikuttavuutta?

Luvussa 3 todettiin, että ”Sitran on edistänyt vaikuttavuustavoitetta Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi monien, keskenään hyvin erilaisten, avainalueiden, ohjelmien, projektien ja muiden toimien kautta”. Portfolioanalyysin mukaan vaikuttavuustavoitteen eri sisältöalueet ovat olleet vähintäänkin kohtuullisesti esillä eri avainalueilla. Tarkastelluissa avainalueissa on ollut kaikkiin kolmeen sisältöalueeseen liittyviä tavoitteita ja toimintaa. Toiminta on jakautunut eri sisältöalueiden kesken suhteellisen tasaisesti, joskin ”uudenlaiset hallintamallit” näyttäisi olleen eniten esillä. Analyysi osoitti lisäksi, että tarkastelluissa avainalueissa on pyritty hyödyntämään kattavasti erilaisia vaikutusmekanismeja. Tätä voidaan pitää hyvänä tuloksena, sillä systeemisten muutosten aikaan saaminen edellyttää vaikuttamista yhteiskunnallisen muutoksen eri tasoilla. Uusien toimintamallien kehittäminen ja levittäminen (ml. pilotointi) ja poliittis-hallinnollisen perustan rakentaminen päätöksentekoon vaikuttamalla ovat portfolioanalyysin perusteella yleisimmin hyödynnetyt mekanismit. Esimerkkeinä viimeaikaisimmista, erityisesti hallintoon

liittyvistä toimintamalleista voidaan mainita esimerkiksi Tieto päätöksenteossa -projektissa tiedon hyödyntämisen mallit, Erätauko-toimintamalli kansalaiskeskusteluihin tai kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli toimintamallina tieteen näkökulman vahvistamiseksi päätöksenteossa.

Tulkittaessa vaikuttavuustavoitteen toteutumista kuviossa 5 esiteltyä viitekehystä (ns. ”kylpyammemalli”) vasten, voidaan todeta, että Sitran on Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoitteen alueella onnistunut hyvin määrittämään systeemisen muutoksen tavoitteet ja päämäärään, herättelemään ja synnyttämään muutostietoutta sekä organisaatio että yksilötasolla. Pysyvä käyttäytymisen muutos niin yksilö- kuin organisaatiotasolla on varsin pitkäkestoinen prosessi, jota on vaikea luotettavasti todentaa tämän vaikuttavuusarvioinnin puitteissa. Sen sijaan arviointiaineistoja ja teemahaastatteluita tulkittaessa voidaan todeta, että monelta osin puhe systeemisen muutoksen välttämättömyydestä, ilmiölähtöisestä hallinnosta ja dialogin merkityksestä on siirtynyt Sitran kokeiluihin ja muutosjohtajuuskoulutukseen osallistuneiden henkilöiden ja organisaatioiden toiminnalliseen arkeen. Sama pätee strategiseen hallitusohjelmaan, jota Sitra on ollut valtioneuvoston kanslian kanssa yhdessä edistämässä.

5.2 Toiminnan vaikutukset ja Sitran kontribuutio **Miten Sitra vaikuttavuustavoitteen on edistänyt toteutumista?**

Selkeimmin Sitran kontribuutio ja lisäarvo hallinnan ja osallisuuden alueella on näkynyt yhteiskunnallisen systeemisen muutoksen merkityksen korostamisessa. Sitran riippumaton asema, toiminnan riittävä resursointi sekä strateginen kyvykkyys ovat antaneet sen yhteiskunnallisille avauksille ja kokeiluille painoarvoa, joka on pantu merkille myös kansainvälisesti esim. OECD:n piirissä. Sitra on toiminut strategisella tasolla visioiden,

yhteisen tahtotilan ja yhteisymmärryksen rakentajana, taktisella tasolla verkostojen kokoajana ja fasilitaattorina sekä operatiivisella tasolla uusien avausten käynnistäjänä ja eteenpäin viejänä. Kaikista eri rooleista on (tämän ja aikaisempien arviointien) perusteella tunnistettavissa hyviä esimerkkejä. Erityisesti korostuu kuitenkin Sitran rooli ja kyky toimia verkostojen kokoajana ja pidemmän aikavälin visioiden ja tavoitteiden keskusteluareenana.

Sitralla on selkeä ajatusjohtajuus hallinnon osallisuuden ja uudistumiskyvyn alueella. Selkeimmin tämän todettiin näkyvän johdonmukaisena pyrkimyksenä luoda systeemisen uudistamisen ajattelutapoja ja toimintamalleja suomalaisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudistamiseksi. Parhaiten tämän katsottiin näkyvän ylimmän virkamiesjohdon muutosjohtajuuskoulutuksen (ns. Uudistujakoulutus) sekä Kansanvallan peruskorjaus -hankkeen kohdalla.

Kansalaislähtöisempää ja avoimempaa demokratiaa – sisältöalueella Sitran toiminta on edellisen tapaan saanut aikaiseksi paljon positiivisia muutoksia. Kansalaiskeskustelun pohjaksi Sitra on Seuraava Erä -visiotyössä koonnut tietoa tulevaisuuden kehityssuunnista ja rakentanut kansainvälisessä yhteistyössä vision Suomelle. Seuraava Erä -kirjassa esitetään laajasti erilaisia toimintatyökaluja. Erätauco on lisäksi tuonut dialogi-fasilitointityökalut kansalaisten ulottuville ja onnistuneita dialogitilaisuuksia on järjestetty ympäri Suomea. Avoin Kotka hankkeessa on pilotoitu digitaalisten alustojen toimintaa kansalaisideoinnissa ja keskustelussa.

Samoin Sitra on synnyttänyt uudenlaisia palvelukokonaisuuksia sekä henkilö- ja

datakeskeisiä ratkaisuja alustatalouden alueella. Palvelujohtamisen mahdollistaminen, Tietoyhteiskunnan mahdollistaminen ja Sosiaali- ja terveystieteiden rahoitus ja Hyvinvoinnin palveluoperaattori Isaacus -avainalueet ovat rakentaneet uusia palveluita yhdistämällä dataa. Ihan ihmislähtöinen datatalous -avainalueella on lisäksi kehitetty Euroopan-laajuista datan liikkuvuuden standardia.

Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoitteen sisältöalue Askel kerrallaan isoihin muutoksiin on vaikutusten arvioinnin näkökulmasta kaikkein hankalin. Tämä johtuu sen alle kuuluvien avainalueiden ja hankkeiden sirpaleisuudesta. Positiivisista signaaleista huolimatta ei vaikuttavuustavoitteessa kuvatun tavoitteen voida katsoa toteutuneen. Isojen muutosten johtaminen ja hallinta on paikoin jopa ottanut takapakkia. Vaikka sisältöalueen tavoitetta pidetään lähtökohtaisesti hyvänä ja relevanttina, ei siihen liittyvistä käsitteistä ole yhteisymmärrystä. Tätä taustaa vasten myös Sitran kontribuutio sisältöalueella jää väistämättä rajalliseksi. Sitra on vaikuttanut isoja muutoksia koskevaan diskurssiin, mutta se ei ole onnistunut merkittäväällä tavalla muuttamaan tapaa, jolla isoja systeemisiä muutoksia hallitaan ja johdetaan – tai muodostamaan laajaa yhteisymmärrystä siitä, miten isot systemiset muutokset voitaisiin toteuttaa. Onnistunut systeminen vaikuttaminen edellyttää kuitenkin myös vastaanottavilta tahoilta riittävää absorptiokapasiteettia. Sillä tarkoitetaan organisaation kykyä tunnistaa, omaksua ja hyödyntää uutta ulkoista informaatiota¹¹³. Innovaatioita ruokkiva tieto ei ole vain staattista varantoa vaan vuorovaikutuksessa syntyvää kyvykkyyttä.

¹¹³ Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. (1990) Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128–152; Jalonen, H. (2014). Dancing with the paradox – Social media in innovation through complexity lens. *International Journal of Innovation Management*, 19(1), 1–26.

Millaisten polkujen ja mekanismien, toimintamallien ja kumppanuuksien välityksellä vaikuttavuus on syntynyt?

Sitra on pyrkinyt edistämään vaikuttavuustavoitetta monipuolisesti erilaisia vaikutusmekanismeja hyödyntämällä (vrt. luku 3). Sitran vahvuus on yhteiskunnallisten muutosisioiden määrittelyssä sekä systeemisen muutoksen edellyttämien kokeilujen ja pilottien käynnistämässä. Tässä työssä Sitra on onnistuneesti kyennyt hyödyntämään laajoja kotimaisia ja kansainvälisiä verkostoja sekä omaa ennakoitointitoimintaansa. Sidosryhmät ja yhteistyökumppanit ovat toivoneet voivansa osallistua yhdessä myös toiminnan tavoitteiden määrittelyyn ja strategiseen asemointiin. Tätä kautta Sitralla on tulevaisuudessa mahdollisuus vielä vahvemmin toimia yhteiskunnallisena muutosagenttina, joka hyödyntää työssään yhteistyökumppaneittensa vahvuuksia ja osaamista.

Mitkä tekijät ovat estäneet tai hidastaneet vaikutusten syntymistä?

Tämän vaikuttavuusarvioinnin perusteella voidaan todeta, vaikutusten syntymistä ovat vaikeuttaneet pääasiassa seuraavat kolme tekijää: puutteellinen taustatieto tai ymmärrys ilmiöalueesta, yhteistyöhön ja kumppanuuksien hallintaan liittyvät tekijät sekä ilmiöiden kompleksisuus ja vaikeus osoittaa, että tehdyillä toimenpiteillä on ollut vaikuttavuutta. Yhtenä kritiikin kohteena haastatteluissa nousi esiin se, että Sitra lähtee joihinkin isoihin avauksiin melko puutteellisella taustavalmistelulla tai ei riittävässä määrin ota huomioon ilmiöalueella tehtyä muuta valmistelutyötä. Tämä on omiaan heikentämään muiden toimijoiden myöhempää sitoutumista ja luomaan reviirinpuolustamiseen viittaavia

käyttäytymismuotoja. Sitran puolustukseksi voidaan sanoa, että lähdetessä edistämään systeemistä muutosta ja kokeilemaan jotain täysin uutta, jonka luonnetta ei vielä voida täysin ymmärtää (unknown unknowns), ei laajamittaista tutkimuksellista näyttöä voi ollakaan toiminnan oikeutuksena.

Mikä on ollut Sitran rooli systeemisten muutosten ja uudistusten edistämässä?

Useissa tämän arvioinnin asiantuntija-haastatteluissa korostettiin, että Sitra on harvoja suomalaisia julkisen hallinnan ja osallisuuden tematiikasta kiinnostuneita tahoja, joilla on kyky ja ymmärrys systeemisen muutoksen hahmottamiseen. Tässä yhteydessä viitattiin myös Sitran ajatusjohtajuuteen alueella. Mahdollisuus systeemiseen ajatteluun nousee yhtäältä Sitran riippumattomasta asemasta ja käytössä olevista resursseista (”Sitralla on aikaa ajatella”), kyvystä rekrytoida ja sitouttaa toimintaan alan parhaita asiantuntijoita. Näiden lisäksi Sitran aktiivinen toiminta kansainvälisissä tulevaisuus- ja kehittäjäverkostoissa (Maailman talousfoorumi, OECD, Euroopan komissio, muut ajatushautomot (esim. Nesta) sekä kontaktiverkosto eri maiden hallinnonkehittämistoimijoihin (Alankomaat, Kanada, Iso-Britannia, Yhdysvallat, Singapore, muut Pohjoismaat) antaa sille mahdollisuuden saada reaaliajassa uusinta tietoa julkisen sektorin innovaatioista. Sitra myös levittää ja jakaa Suomen kokemuksia ja meillä kehitetyjä innovaatioita näillä alueilla.

Sitra on toiminut isojen systeemisten muutosten edistäjänä sekä strategisella tasolla visioiden, yhteisen tahtutilan ja yhteisymmärryksen rakentajana, taktisella tasolla verkostojen kokoajana ja fasilitaattorina että operatiivisella tasolla uusien avausten käynnistäjänä ja eteenpäin viejänä.

5.3 Vaikuttavuustavoitteen edistyminen

Missä määrin

vaikuttavuustavoitteen sisältöalueissa on tapahtunut kehitystä ja millaisen (muun kuin Sitran) toiminnan seurauksena?

Suomalaisen julkisen hallinnon ja osallisuuden alueella on tapahtunut huomattavaa kehitystä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Myönteistä on julkisen hallinnon avautuminen ja uudenlaisen julkisen palvelun ideologian syntyminen. Tässä mallissa asiakas ja kansalainen ovat keskiössä. Julkisessa hallinnossa, sen kaikilla tasoilla ja kaikilla sektoreilla, on ymmärretty yhteiskehittämisen merkitys. Myös hallinnon kielenkäyttöön ovat rantautuneet sellaiset käsitteet kuin hallinta (governance), ilmiölähtöinen ajattelu, palveleva johtaminen, avoimet rajapinnat, kokeilukulttuuri, ketterä hallinto jne. Sitra on ollut edistämässä näitä kaikkia.

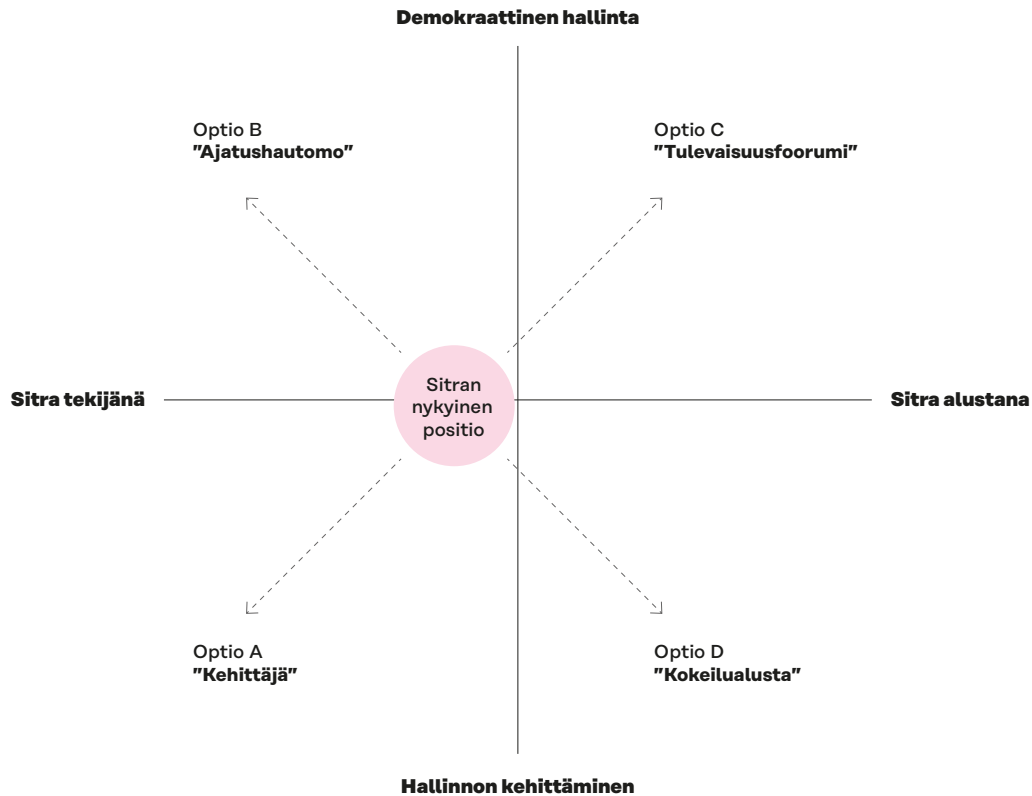
Kokeilukulttuuri, jatkuvan avoimuuden ja osallisuuden vaade (myös poliittisen päätöksenteon varhaisessa valmisteluvaiheessa), uusien poliittisten ryhmittymien esiinmarssi ovat myös sekoittaneet perinteisen poliittis-hallinnollisen päätöksentekojärjestelmän perinteisiä toimintamalleja. Vaikka vakiintuneen järjestelmän ”ravistelu” on ollut paikoin tervetullutta, näkyy se myös politiikan valmistelun tempoilevuutena (eräät liikennepuolen uudistukset ja avaukset), lainvalmistelun laadun heikentymisenä ja kyvyttömyytenä saada aikaan poliittisia päätöksiä (esim. sote- ja maakuntauudistus). Tarkasteltaessa julkisen hallinnan ja osallisuuden muutosta kokonaisvaltaisesti,

ei ole niinkään tärkeää kuka muutokset saa aikaan tai kenen panos painaa vaa’assa missäkin suhteessa. Tärkeintä olisi se, että yhteiskunnan eri toimijat toimivat saamaan suuntaan edistäessään suomalaisen yhteiskunnan kehittymisen suuria päämääriä. Kun tavoite on kirkas, voidaan käydä kriittistäkin keskustelua siitä mitkä ovat parhaita keinoja tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi.

5.4 Yhteiskunnan muutosvalmiuden merkitys ja Sitran rooli tulevaisuudessa

Tämän arvioinnin perusteella voidaan todeta, että hyvin resursoitua, rohkeita avauksia tekevää ja tulevaisuussuuntautunutta Sitraa tarvitaan myös tulevaisuudessa – tai paremmin sanottuna: erityisesti tulevaisuudessa. Suomen maine vakaana demokratiana, toimivana oikeusvaltiona ja hyvän hallinnon mallimaana myös tulevaisuudessa ei ole itsestäänselvyys. Viimeaikaiset viestit maailmalta ovat huolestuttavia. Liberaali-demokraattista järjestelmää ja kansanvaltaista hallintamallia haastetaan vahvasti poliittisten ääri liikkeiden suunnasta. Yhteiskunnallisen päätöksenteon edellyttämä tietoperusta ja avoin dialogi ovat vaarantumassa sosiaalisen median ja tietoisesti disinformaatiota levittävien tahojen kylvämän epäluulon vuoksi. Poliitiikan demokraattinen tila on kaventumassa ja sitä myöten myös hyvän hallinnon asema kansanvaltaisen järjestelmän palvelijana.

Kuvio 8. Tulevaisuuden Sitra Hallinto osallistavaksi ja uudistumiskykyiseksi -vaikuttavuustavoitteen alueella



Tämän arvioinnin yhteydessä tehdyissä haastatteluissa, niin kotimaisten kuin kansainvälisten asiantuntijoiden näkemyksissä, Sitran vahvuus korostui nimenomaan rohkeissa, oikea-aikaisissa avauksissa, vahvassa tulevaisuusorientaatiossa ja pitkän aikavälin perspektiivissä. Samoin riippumattomuus yhdistyneenä toiminnan riittävään resursointiin, on antanut Sitralle vahvan mandaatin toimia. Se missä Sitran toiminnan lisäarvoa ei niin selkeästi nähty, olivat julkisen hallinnon kehittämishankkeet (esim. Siilonmurtajat, ilmiölähtöinen hallinto ja Governments for the Future), joissa ministeriöillä, valtion virastoilla ja hallinnon kehittämissyksiköillä on jo vahva mandaatti ja hyvää osaamista.

Kuviossa 8 on kuvattu Sitran nykyinen asema ja mahdolliset tulevaisuuden positiota kahdella ulottuvuuden kautta: 1) Sitran toiminnan luonne (Sitra tekijänä vs. alustana) ja 2) toiminnan fokus (hallinnon kehittäminen vs. demokraattinen hallinta). Sitran nykyinen asema tämän arvioinnin näkökulmasta on lähellä origoa. Sitra toimii think and do tank -hengessä sekä aktiivisena tekijänä, että muita toimijoita kokoavana alustana. Noin kymmenen vuoden ajanjaksolla voi huomata kuitenkin selvää siirtymistä ”tekijyydestä” alustamallin suuntaan. Esimerkiksi Kansanvallan peruskorjaus ja Erätauko -avaukset ovat jo luonteeltaan enemmän alustamaisia ja yhteistä yhteiskunnallista dialogia korostavia kuin perinteiset hallinnon kehittämisen avainalueet ja hankkeet, kuten esimerkiksi Uudistuja-koulutus ja Siilonmurtajat-kokeilu.

Alustana toimimisen (optiot C ja D) vahvuutena olisi yhteiskunnan muiden toimijoiden mukaanotto, moniäänisyys ja sidosryhmien vahvempi sitouttaminen. Hallinnon uudistusten kokeilualustana tai uudistusten testilaboratoriona toiminen täyttäisi varmasti julkisessa hallinnossa tällä hetkellä olevaa aukkoa, mutta toiminnan fokus jäisi varsin kapeaksi. Sen sijaan Tulevaisuusfoorumi-positio tarjoaisi Sitralle mahdollisuuden kytkeä laajasti yhteiskunnan eri toimijoita yhteen huomisen Suomen luomiseksi. Mallin ongelmana tosin saattaisi olla (samoin kuin muussa tulevaisuustyössä) liiallinen abstrahointi, so. lennokkaiden tulevaisuusvisioiden kehittäminen ilman riittävän kriittistä ajatusten testausta.

Sitra kehittäjänä (optio A) tarkoittaisi sitä, että toimintaa suunnattaisiin nykyistä selvästi enemmän itse tekemisen ja kokeilujen tuottamiseen. Tällöin vahvuutena voisi olla välittömien tulosten aikaansaaminen, mutta todennäköisesti kumppanien heikompi sitouttaminen ja tätä kautta nykyistä vaatimattomampi vaikuttavuus. Ajatushautomomallissa (optio B) toiminnan fokus olisi laajempi. Se vastaisi tällöin perinteisen ajatushautomon think-roolia. Tällöin työ painottuisi tutkimusten ja selvitysten teettämiseen sekä uusien yhteiskunnallisten innovaatioiden lanseeraukseen ja poliittisten aloitteiden tekemiseen. Mallin ongelmat kuitenkin olisivat pitkälti samoja kuin edellä mainitussa. Lisäksi vahvan tekijyyden mallit (etenkin kehittäjäroolit) saattaisivat synnyttää myös jossain määrin markkinahäiriöitä tilanteessa, jossa vastaavien kehittämispalveluiden tarjoajia löytyy runsaasti sekä yksityiseltä että julkiselta ja kolmannelta sektorilta.

Tämän arvioinnin aineistot ja eri sidosryhmien kanssa käydyt keskustelut puoltaisivat kuitenkin Sitran tulevaisuuden painopisteen siirtämistä hallinnon osallistuvuuden ja uudistumiskyvyn kohdalla enemmän tulevaisuusfoorumina toimimisen suuntaan.

5.5 Suositukset

Suositus 1.

Vahvaa ja riippumatonta Sitraa tarvitaan jatkossakin suomalaisen yhteiskunnan muutosvalmiuden tukijana.

Sitran kaltaisen tulevaisuustalon tarve tulee jatkossa pikemminkin kasvamaan yhteiskunnan muutosvauhdin kasvaessa, epävarmuuden ja ennustamattomuuden sekä ilmiöiden kompleksisuuden lisääntyessä. Eduskunnan alaisena, riippumattomana ja hyvin resursoituna tulevaisuustalona Sitra kykenee tunnistamaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta keskeisiä muutostekijöitä ja valjastamaan yhteiskunnan eri toimijat yhteiseen kehittämistyöhön.

Tässä työssä Sitran on hyvä luoda nykyistä vahvempia yhteyksiä alan akateemisiin huippuyksiköihin, Eduskunnan tulevaisuusvaliokuntaan, kansalaisjärjestöihin, elinkeinoelämän järjestöihin sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöihin.

Sitran tulisi myös itse vaalia tätä riippumatonta asemaa ja välttää esimerkiksi ajautumista ”poliittiseksi pelinappulaksi”.

Suositus 2.

Sitran tulisi yhteiskunnan hallinnan ja osallisuuden alueella nykyistä vahvemmin keskittyä demokraattisen hallinnan, suomalaisen yhteiskunnan vakauden ja toimintakyvyn kannalta keskeisiin isoihin kysymyksiin

teknokraattisemman hallinnon kehittämisen sijaan. Kansanvallan peruskorjaus ja Erätauko ovat hyviä esimerkkejä tämän alueen uusista avauksista. Erityisesti tällä alueella toiminnan piiriin olisi hyvä saattaa myös uusia toimijaryhmiä, kuten yhteiskunnallisesta päätöksenteosta syrjäytyneitä ihmisiä sekä nuoria.

Suositus 3.

Sitran tulisi yhteiskunnan hallinnan ja osallisuuden alueella nykyistä vahvemmin keskittyä demokraattisen hallinnan, suomalaisen yhteiskunnan vakauden ja toimintakyvyn kannalta keskeisiin isoihin kysymyksiin

Tätä kautta lisätään myös eri toimijaryhmien myöhempää sitoutumista ja osallisuutta. Samalla valmisteluun tulisi todennäköisesti enemmän moniäänisyyttä ja erilaisia painotuksia. Tämä olisi myös omiaan lisäämään tietoa aihealueella jo tehdystä kehittämis-työstä ja keskeisistä kehittämisen haasteista. Tähän seikkaan on kiinnitetty huomiota myös aikaisemmissa Sitran vaikuttavuusarvioinneissa, mutta aihe on erityisen kriittinen hallinnon ja politiikan teemassa.

Suositus 4.

Sitran tulisi nykyistä enemmän avata oman toimintansa lähtökohtia.

Tämä liittyy yhtä lailla uusien avausten taustalla oleviin teoreettisiin tai käsitteellisiin malleihin tai viitekehyksiin, kuin mahdollisiin arvolähtökohtiin ja ristiriitaisuuksiin. Myös oman toiminnan epäonnistumisista ja riskeistä tulisi avoimemmin raportoida. Tämä olisi omiaan lisäämään luottamusta Sitraa kohtaan ja tätä kautta vahvistamaan Sitran imagoa ja toiminnan legitimizeerustaa.

Suositus 5.

Sitran tulisi jatkossa raportoida nykyistä konkreettisemmin hallinnan ja osallisuuden alueella aikaansaatuja tuloksia ja vaikutuksia sekä avata näiden aikaansaamiseksi käytettyjä resursseja.

Vasta tällainen panos-hyöty tai kustannus-vaikuttavuusajattelu tekee toiminnasta läpinäkyvää. Se on myös edellytys sille, että joku toinen voi uskottavasti jatkaa Sitran aloittamaa työtä.

Suositus 6.

Hankkeiden päättämiseen Sitran osalta ja toiminnan jatkamisen varmistamiseen muiden toimesta tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Exit-toiminta tulisi aloittaa jo riittävän varhaisessa vaiheessa ja sitä tulisi toteuttaa yhdessä sidosryhmien ja kumppanien kautta. Toiminnan jälkikäteisseurantaa tulisi toteuttaa vielä senkin jälkeen, kun Sitra on irtautunut alueelta. Tämä voidaan toteuttaa esim. tietyn teema- tai ilmiöalueen teematisten arviointien tai selvitysten kautta. Tällainen tieto palvelisi Sitraa myös uusien avainalueiden ja projektien suunnittelussa.

Lähdeluettelo

Adensskog, M. (2018): Democratic innovations in political systems: towards a systemic approach, Örebro: Örebro University.

Agranoff, R. (2006): Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*. 66. 56 - 65. 10.1111/j.1540-6210.2006.

Ansell, C. & Gash, A. (2007): Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1–29.

Ansorge, J. (2016): *Identify and Sort: How Digital Power Changed World Politics*, 1. P. (Oxford University Press)

Antikainen, R. ym. (2019): Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2019.

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

Bahtin, M. (1991): Dostojevskin poetiikan ongelmia. *Orient Express*.

Benson, J. (2019): Deliberative democracy and the problem of tacit knowledge. *Politics, Philosophy & Economics* 2019, Vol. 18(1), 76–97.

Berg, A. ym. (2019): POLKU2030 – Suomen kestävä kehityksen politiikan arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 23/2019.

Berg, A., Hildén, M., Lahti, K. (2014): Kohti kokeilukulttuuria. Analyysi Jyväskylän resurssiviisaistakokeiluista strategisen kehittämisen työkaluina. *Selvityksiä 77*, Sitra.

Bohm, D. (1996) *On Dialogue*. New York: Routledge.

Bovaird, T. & Löffler, E. (2012): From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services. Teoksessa Brandsen, T. & Pestoff, V. (Eds.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production* (pp. 35–60). Routledge. London.

Bryson, J. & Crosby, B. & Bloomberg, L. (2014): Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*. 74. 10.1111/puar.12238.

Centola, D. (2018): *How Behavior Spreads. The Science of Complex Contagions*. Princeton University Press. Princeton.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2016): A Transformative Perspective. Teoksessa Van de Walle, S & Groeneveld, S (eds.) Theory and Practice of Public Sector Reform. New York: Routledge, 27–43.

Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. (1990): Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128–152.

Coleman, J. S. (1990): Foundations in Social Theory. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Collander, D & Kupers, R. (2014): Complexity and the Art of Public Policy. Solving Society's Problems from the Bottom Up. New Jersey: Princetown University Press.

Curato N., Dryzek J. S., Ercan S. A., Hendricks C. M. & Niemeyer S. (2017): Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, Summer 2017, 28–38.

De Filippi, P. & Wright, A. (2018): Blockchain and the Law. The Rule of Code. Harvard University Press.

Doz, Y. & Kosonen, M. (2014): Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State. *Sitra studies 80*. August 18, 2014.

Doz, Y. & Kosonen, M. (2014): Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State. *Sitra Studies 80*. Helsinki: Sitra.

Esbjörn-Hargens, S. (2010): Integral Theory in Action, Suny Press.

FISU-verkosto, verkkosivut.

Fung, Archon. (2015): Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*. 75. 10.1111/puar.12361.

Geels, F.W. (2002): Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, Vol. 31, 1257–1274;

Geels, F.W. and Schot, J. (2007): Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, Vol. 36, 399–417)

Geissel, B. (2012): Democratic innovations: theoretical and empirical challenges of evaluation, in *Evaluating Democratic Innovations*. Eds. Geissel, B. & Newton, K. Routledge, Oxon.

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.

Gharajedaghi, J. (2011): Systems Thinking. Managing Chaos and Complexity. Elsevier. Amsterdam.

Graglia, M. & Mellon, C. (2018a): Blockchain and Property in 2018. At the End of the Beginning.

Graglia, M.I & Mellon, C. (2018b): Self Sovereign Identity, Design Principles, and Property Rights in the Developing World.

Grönlund K., Himmelroos S. & Strandberg, K. (2019): Do discussions in like-minded groups necessarily lead to more extreme opinions? Deliberative democracy and group polarization. *International Political Science Review* 2019, Vol 40 (1), 41–57.

Grönlund, K. & Wass, H. (toim.) (2016): Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015. Oikeusministeriön julkaisu, selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: Oikeusministeriö.

Hakari, K. (2013) Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampere University Press: Tampere.

Halme, K. & Salminen, V. & Wiikeri, J. & Nieminen, M., & Hyytinen, K. & Ruutu, S. (2017): Vaikuttavuusarviointi 2: Talouden muutosajuri ja pelinrakentaja Sitran Talous uudistavaksi ja yhteisölliseksi -vaikuttavuustavoitteen arviointi. Sitran selvityksiä 127.

Hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset 2018.

Hellström, E. & Kosonen, M. (2016): Governing the welfare state and beyond. Solutions for a complex world and uncertain future. *Sitra Studies* 107. January 2016.

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

Hyssälä, L. Backman, J. (2018): Kansanvallan peruskorjaus: Kaikki voimavarat käyttöön. Sitra.

Hämäläinen, T. (2013): Kohti kestävää hyvinvointia. Uuden sosioekonomisen yhteiskuntamallin rakennuspuita. Sitra.

Kivelä, A. Hyssälä, L. Backman, J. (2018): Kansanvallan peruskorjaus: Päätösesitys avainalueen käynnistämiseksi. Sitra.

Kotiranta, S. & Ahonen, P. (2017): Ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus suhteessa toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin ja tarjoamiin mahdollisuuksiin: Systemaattinen katsausanalyysi. Sitra, Helsinki.

Idström, A. (2016): Katsaus demokratiaa ja osallisuutta käsittelevän keskustelun nykytilaan. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2016:13.

IHAN Ihmislähtöinen datatalous (Sitra ja Meedius International)

IHAN kitkaton & kestävä elämä Avainalueen käynnistämisesitys

Institute for the Future (2017) Positive Platforms. (19.2.2019)

Jakonen, J-P & Kamppinen, M. (2017): Kokonaisuuden näkemisen taito, Basam books.

Jalonen, H. (2019): Sitran Erätauko-dialogi ilmastonmuutoksen hillinnästä Twitterissä. Verkostoanalyysi ja laadullinen sisällönanalyysi.

Jalonen, H. (2014): Dancing with the paradox – Social media in innovation through complexity lens. *International Journal of Innovation Management*, 19(1), 1–26.

Jäske, M. & Rapeli, L. (2018): Kansalaisosallistumisen uudet muodot ja vaikuttavuus. Tutkimuskatsauksia 5-2018. Paloresearch.fi.

Kiiski Kataja, E. (2017): Demokratian vaikeuksista kohti tulevaisuuden osallisuutta ja Seuraava Erä -aloitetta. Sitra.

Kivimaa et al. (2017): Experiments in climate governance – A systematic review of research on energy and built environment transitions. *Journal of Cleaner Production* 169 (2017) 17–29.

Klinj, E-H. (2008): Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, Vol. 10, No. 4, s. 505–525.

Kooiman, J. (2003): *Governing as Governance*. Sage Publications. London.

Kosonen M. (2017): Puoliväliriihi: strategisen hallitusohjelman oppeja. Julkaistu 8.3.2017.

Laloux, F. (2014): *Reinventing Organizations*. Nelson Parker. Brussels.

Lavertu, S. (2015): We All Need Help: “Big Data” and the Mismeasure of Public Administration. *Public Administration Review*. 76. 10.1111/puar.12436.

Lehtinen, S. (2018): Uskalla ajatella, yhdessä: Parempiin päätöksiin moniulotteisessa tietoympäristössä. Sitran työpaperi, Sitra.

Loorbach (2009): Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 1, January 2010 (pp. 161–183)

Loorbach & Rotmans (2006): Managing Transitions for Sustainable Development. Chapter in: *Understanding Industrial Transformation – Views from different disciplines* (pp.187–206).

Morse, R. S., (2006): *Community Learning: The Process and Structure of Collaborative Engagement in Modernizing Democracy Innovations in Citizen Participation*. Eds Buss, T., Redburn, F.S., Guo, K. Routledge, New York, NY, 2nd ed.

McGuire, M. (2006): Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*. 66. 33–43. 10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x.

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.

[OHRA-hankkeen verkkosivut.](#)

Oosi, O., Kortelainen, J., Rausmaa, S., Salminen, V., Lamminkoski, H. (2018): Sitran vaikuttavuusarviointi 3 ja 4: Tulevaisuusnäkymien ja oppimisen mahdollistaja. Arviointi Sitran vaikuttavuustavoitteista. Yksilöille ja yhteisöille vaikutusmahdollisuuksia ja osaamista monimutkaiseen maailmaan. Sitra.

Oxford Research Oy (2013): [Vihreän Talouden Lähiratkaisut -avainalueen loppuraportti Avoin Kotka: Kokeiluhankkeen loppuraportti.](#)

Ozanne J. L., Corus C. and Saatcioglu, B. (2009): The Philosophy and Methods of Deliberative Democracy: Implications for Public Policy and Marketing, *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol 28 (1) Spring 2009, 29–40.

Patton, M. Q. (2011): *Developmental Evaluations. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Guilford, New York.

Peters, G. & Pierre, J. (2016): *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge University Press, Cambridge Mass.

MyData (2018): Poikola, A., Kuikkaniemi, K., Kuittinen, O., Honko, H. & Knuutila, A. (2018) [Mydata. Johdatus ihmiskeskiseen henkilötietojen hyödyntämiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö.](#) (19.2.2019)

Raisio H. & Vartiainen P. (2011): *Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa*. Vaasan yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Raisio H., Puustinen A., Hyytiäinen M. & Wiikinkoski, T. (2017): *Kansan pulssilla: Tarkastelussa deliberatiiviset kahvilat*. Vaasan yliopiston raportteja 1.

Raisio, H. & Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018): *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139. Marraskuu 2018. Sitra, Helsinki.

Raisio, H. & Lindell, J. (2013): *Kansalaisraadit osana uutta paikallisuutta: Suomen Settlementiliitto ry:n Uusi paikallisuus -hankkeen toteuttamien kansalaisraatien ulkoinen arviointi*, Suomen Settlementiliitto ry.

Ramalingam, B. (2013): *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University Press. Oxford.

Reuters (2016): [Embracing Uber, Estonia shows tax needn't be an issue.](#)

Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding Governance*. Sage Publications. London.

San Francisco Chronicle (2019): [Gov. Gavin Newsom wants to give you a 'data dividend.' Good luck with that.](#) (19.2.2019)

Setälä, M. (2014): *Mihin deliberatiivista demokratiaa tarvitaan tulevaisuudessa?* Teoksessa Mickelson, R. (toim.) *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa* (2014). Tulevaisuudentutkimuksen Verkostoakatemia & Turun yliopiston politiikan tutkimuksen laitos.

Setälä, M. (2017): *Connecting deliberative mini-publics to representative decision making*, *European Journal of Political Research* 56: 846–863, 2017. Doi: 10.1111/1475-6765.12207.

Silvia, C. & McGuire, M. (2010): *Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors*. *Leadership Quarterly*. 21. 264–277. 10.1016/j.leaqua.2010.01.006.

Sitra (2019) [Tervettä menoa tulevaisuuteen -tapahtumasivut.](#)

Sitra (2018): *Avainalueen loppuraportti: Julkisen sektorin johtaminen*. Sitra.

Sitra (2018a): *1+5 strategista ehdotusta Suomelle. Sitran strategisen hallitusohjelman malli*. Sitra työpaperi, 29.6.2018.

Sitra (2018b): *Ilmiömäinen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi*. Sitra työpaperi, 31.8.2018.

Sitra (2018c): *Ilmiölähtöisen suunnittelun työkalupakki. Työpohjia ilmiöiden hahmottamiseen*. Sitra työpaperi, joulukuu 2018.

Sitra (2015): *Viisi ehdotusta Suomelle*. Sitran työpaperi, 2.2.2015.

Sitra (2015b): [Hallintoneuvoston katsaus 1/2015.](#)

Sitra (2014): *Visio Suomelle. Kohti kestäväää hyvinvointia*. Sitran työpaperi, 31.10.2014.

[Sitoumus2050.fi, verkkosivut.](#)

[Suomen vaalitutkimusportaali, 2015 Suora osallistuminen](#) (18.2.2019)

SYKE (2014): [Jyväskylän resurssiviisaiden kokeilujen vaikutusarviointi sekä laajenemisvaikutukset](#). Sitran selvityksiä 75.

Talisse, R. (2017): [New Trouble For Deliberative Democracy. Les ateliers de l'éthique](#), 12(1), 107–123.

The National Coalition for Dialogue and Deliberation, [verkkosivut](#) (18.2.2019)

Thompson, D.F. (2008): *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*. *Annual Review of Political Science* 11: 497–520.; Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak*. Oxford University Press. Oxford.

Thomson, A. & Perry, J. (2006): *Collaboration Processes: Inside the Black Box*. *Public Administration Review*. 66. 20 - 32. 10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x.

Thompson, M. & Fishenden, J. (2013): *Digital Government, Open Architecture, and Innovation: Why Public Sector IT Will Never Be the Same Again*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 23. 977–1004. 10.1093/jopart/mus022.

Tilastokeskus (2017): Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö 2017. (18.2.2019)

Tutui, V. (2015): *Theoretical Models of Deliberative Democracy: A Critical Analysis*. *Argumentum. Journal of the Seminar of Discursive Logic, Argumentation Theory and Rhetoric* 13(2), 179–205.

Uusikylä, P. (2013): *Transforming Silo-Steering into Performance Governance System: The Case of the Finnish National Government*. *New Directions for Evaluation*, 137.

Vahti, J. (2019): Soteuttamo on vuorovaikutuksen ja kohtaamisten kiihdyttämö. Sitra uutiset.

Valtioneuvoston kanslia (2019): Poliittiset muutostekijät. (18.2.2019)

Valtiovarainministeriö (2018): Aurora AI. (19.2.2019)

van den Bosch, S. (2010): *Transition Experiments. Exploring societal changes towards sustainability*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, John (2015): *Performance management in the public sector*. Publisher: Routledge. London.

Vangen, S. & Huxham, C. (2003): *Enacting Leadership for Collaborative Advantage: *Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers*. Supplement, *British Journal of Management*. 14. 10.1111/j.1467–8551.2003.00393.x.

Vigoda-Gadot, E. (2002): *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*. *Public Administration Review*. 62. 527–540. 10.1111/1540-6210.00235.

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.

VM (2017): *Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla*. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017.

VM (2014): Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksset. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014, VM142:00/2013.

VNK (2019): Toimi-hanke.

VNK (2015): Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

VNK (2011): Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.

Weber, E. & Khademian, A. (2008): Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. Public Administration Review. 68. 334 - 349. 10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x.

WEF (2018): The Global Risks Report 2018, 13th Edition, is published by the World Economic Forum.

Wikipedia (2019): Alaska Permanent Fund. (19.2.2019)

Yle uutiset (2018): Haluaisitko tavata naapurisi, joka on päinvastaista mieltä. Julkaistu 31.8.2018.

YM (2019): Green deal sopimukset.

Zephoria (2019): The Top 20 Valuable Facebook Statistics – Updated April 2019. (19.2.2019)

Liite 1: Arviointia varten haastattellut henkilöt

Rolf	Alter	BMW
Mikko	Annala	Demos Helsinki
Riina	Antikainen	SYKE
Outi	Antila	STM
Milma	Arola	Sitra
Ville	Aula	London School of Economics
Jouni	Backman	Sitra
Annukka	Berg	SYKE
Dino Patti	Djalal	World Resources Institute Indonesia
Virpi	Einola-Pekkinen	VM
Eeva	Furman	SYKE
Outi	Hakkarainen	Fingo ry
Antti	Hautamäki	Jyväskylän yliopisto
Olli-Pekka	Heinonen	OPH
Liisa	Heinämäki	VNK
Eeva	Hellström	Sitra
Katju	Holkeri	VM
Hannu-Pekka	Ikäheimo	Sitra
Antti	Joensuu	TEM
Riitta	Kaivosoja	OKM
Jussi	Kanner	Fingo ry
Janne	Kareinen	Sitra
Sirpa	Kekkonen	VNK
Leena	Kerkelä	Eduskunnan tietopalvelu
Vertti	Kiukas	SOSTE
Antti	Kivelä	Sitra
Paula	Kivimaa	University of Sussex
Aleksi	Kopponen	VM
Mikko	Kosonen	Sitra
Ossi	Kuittinen	Aatos Technologies
Paula	Laine	Sitra
Timo	Lankinen	VM
Senja	Larsen	Kauppalehti
Annika	Lindblom	YM
Terhi	Lindholm	Kotkan kaupunki
Jenna	Lähdemäki-Pekkinen	Sitra
Kaisa	Lähtenmäki-Smith	Sitra
Pia	Mero	Sitra
Timo	Moilanen	VM
Aleksi	Neuvonen	Demos Helsinki
Johanna	Nurmi	VM

Jukka	Pekkarinen	Jyväskylän yliopisto
Sami	Pirkkala	VNK
Antti	Poikola	Teknolohiateollisuus
Jussi	Pulliinen	Helsingin Sanomat
Tuomas	Pöysti	Oikeuskanslerinvirasto
Harri	Raisio	Vaasan yliopisto
Juho	Saari	Tampereen yliopisto
Laura	Saarikoski	Helsingin Sanomat
Jaana	Sinipuro	Sitra
Jari	Stenvall	Tampereen yliopisto
Marikki	Stocchetti	UM
Tuija	Talvitie	CMI
Anneli	Temmes	HAUS
Ismo	Tiainen	YM
Olli	Toivonen	Lahden kaupunki
Piret	Tönurist	OECD
Marjukka	Turunen	Kela
Petri	Virtanen	Sitra
Tytti	Yli-Viikari	VTV

Kirjoittajista

Petri Uusikylä on Frisky & Anjoy Oy:n toimitusjohtaja. Hän vastaa yhtiön strategisista liike-toiminta-avauksista ja kumppanuuksista sekä toimii asiantuntijana useissa julkisen politiikan kansallisissa ja kansainvälisten asiantuntijaverkostossa. Petrillä on yli 20 vuoden kokemus vaativien politiikka- ja vaikuttavuusarviointien tekemisestä sekä julkisorganisaatioiden strategioiden laatimisesta. Hän on myös julkaissut useita tietokirjoja, tieteellisiä artikkeleita ja tutkimusraportteja vaikuttavuusarvioinnin, EU-politiikan, julkisjohtamisen ja systeemisen muutosteorian alalta.

Sami Kotiranta toimii julkisen sektorin asiantuntijana Frisky & Anjoy Oy:n toimeksiannoissa sekä tutkimusassistenttina YK:n alaisessa UNU-WIDER instituutissa. Sami erityisiä tutkimus-alueitaan ovat tiedon rooli poliittisessa päätöksenteossa sekä julkisen sektorin johtaminen. Hän valmistelee parhaillaan väitöskirjaa Helsingin yliopistossa.

Sari Stenfors on Kaliforniassa sijaitsevan Augmented Leadership instituutin perustaja ja toiminnanjohtaja. Hän on futuristi ja strategisti, jonka erikoisosaamista ovat hallinnolliset ja käyttäytymistä ohjaavat rakenteet. Sarin akateeminen osaaminen on matematiikan ja tilastotieteen, digitaalisten teknologioitten käytön, organisaatioiden käyttäytymisen, johtamisen ja kyborgiantropologian alueella. Sari on sarjayrittäjä ja mukana kansainvälisessä hyväntekeväisyys- ja pakolaistoiminnassa.

Vesa Salminen toimii partnerina 4FRONT Oy:ssä ja vastaa yrityksen arviointiliiketoiminnasta. Vesalla on useiden vuosien kokemus arvioinneista ja hän on toteuttanut useita kymmeniä yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyviä selvitys- ja arviointiprojekteja eri organisaatioille.

Helka Lamminkoski toimii 4FRONT Oy:ssä konsulttina. Helka on ollut mukana useissa vaikuttavuutta tarkastelevissa arvioinneissa, selvitys- ja tutkimushankkeissa. Hänellä on kokemusta monitoimijayhteistyöstä yksityisellä, julkisella ja kolmannella sektorilla.

SITRA

SITRAN SELVITYKSIÄ 155

Sitran selvityksiä -sarjassa julkaistaan
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-119-1(nid.)

ISBN 978-952-347-120-7 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7104 (nid.)

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


SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13

PL 160

00181 Helsinki

Puh. 0294 618 991

 @SitraFund