

TIETO PÄÄTÖKSEN- TEOSSA

Kohti dialogiloikkaa

Tekijät:



EEVA HELLSTRÖM
(eeva.hellstrom@sitra.fi)
toimii johtavana asiantuntijana Sitran
ennakointitiimissä.



HANNU-PEKKA IKÄHEIMO
(hannu-pekka.ikaheimo@sitra.fi)
toimii asiantuntijana Sitran
ennakointitiimissä.

Tiedon ja päätöksen välinen vuoropuhelu on rikki. Viime vuosina vellonut yhteiskunnallinen keskustelu aiheesta kertoo monista epäonnistumisista ja tulehtuneesta ilmapiiristä. Kesällä 2017 toteuttamamme kyselyn tulokset osoittavat saman. Ongelmia tunnistetaan sekä tiedontuotannossa että päätöksenteossa.

Monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen edellyttäisi nykyistä kokonaisvaltaisempaa ja dialogisempaa näkökulmaa tietoon ja asiantuntijuuteen, mutta ongelmien tiedostamisesta huolimatta kehittämiseen ei tartuta määrätietoisesti. Mistä se johtuu? Missä ovat pahimmat esteet? Millaista uutta ajattelua muutoksen aikaan saaminen edellyttää?

1. UUDISTUMISKYKYMME ON KOETUKSELLA

Perinteiset tavat tuottaa tietoa ja tehdä päätöksiä tarkasti rajattujen sektoreiden sisällä toimivat huonosti moninaisten keskinäisriippuvuuksien maailmassa. Kukaan ei pysty ratkaisemaan yksin syrjäytymisen tai ilmastonmuutoksen kaltaisia viheliäisiä ongelmia.

Kun ratkaistavat haasteet monimutkaistuvat ja kilpailevan tiedon määrä kasvaa, yhteiskunnassa peräänkuulutetaan yhä vahvemmin näyttöön perustuvaa päätöksentekoa. Tiedon hajanaisuus ja päätöksenteon nopea-tempoisuus eivät kuitenkaan anna helposti tilaa näyttöpohjaisille päätöksentekoprosesseille.

Eri sektoreiden, erilaisten asiantuntijuuksien ja päätöksenteon välille tarvitaan uudenlaista vuoropuhelua. Suomessakin kaikki hyötyvät, jos olemassa oleva tieto ja asiantuntijuus saadaan palvelemaan yhteiskuntaa nykyistä paremmin.

Koska aihe on tärkeä, halusimme selvittää missä ovat tiedon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon välisen vuorovaikutuksen pahimmat ongelmat ja keskeisimmät kehittämiskohteet. Mistä pitäisi aloittaa? Kenen pitäisi ottaa vastuu tilanteen korjaamisesta?

Lähetimme kesällä 2017 Tieto päätöksenteossa -kyselyn tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen parissa toimiville ja aiheesta kiinnostuneille. Saimme

verkossa toteutettuun kyselyyn 531 vastausta painottuen etenkin hallintoa ja tutkimusmaailmaa edustaviin tahoihin, mutta myös mm. politiikan, rahoittajien, viestinnän ja muiden palvelutuottajien sekä muiden sidosryhmien edustajilta (Liite 1).

Tiedon käsitettä ei kyselyssä määritelty tarkemmin, vaan vastaajille jätettiin vapaus määritellä käsite itse. Joidenkin kysymysten kohdalla eriteltiin tarkemmin tiedon eri lajeja (tutkimustieto, kokeilutieto, ennakoitietieto jne.) ja pyydettiin vastaajia tekemään erotteluja. Päätöksenteon osalta huomio keskitettiin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Tässä raportissa esittelemme kyselyn keskeisimmät löydökset. Lisäksi kytkemme niitä laajempaan ajankohittaiseen keskusteluun ja esitämme omia alustavia tulkintojamme.

Ydinviestimme on, että tiedon ja päätöksenteon välisen vuorovaikutuksen kehittäminen on Suomen tulevaisuuden kannalta keskeinen strateginen johtamishaaste. Siihen vastaaminen edellyttää dialogiloikkaa: syvällistä toimintakulttuurin muutosta, jonka ytimessä on ymmärrys siitä, että tiedon merkitys luodaan vuorovaikutuksessa.

2. TUTKIJAT OVAT VENUKSESTA, PÄÄTTÄJÄT MARSISTA?

Jaettu käsitys ongelmista

Tieto päätöksenteossa -kyselyn tulokset kertovat huoletuttavaa tarinaa: tiedon ja päätöksenteon välisen vuorovaikutuksen nykytila nähdään synkkänä ja asenteellisena. Sekä tiedontuotannossa että päätöksenteossa ja sen valmistelussa tunnistettiin lukuisia ongelmia: tutkimustiedon käytön sattumanvaraisuus, yksipuoleisuus ja tarkoitushakuisuus sekä päätöksenteon kiire. Näiden lisäksi vastaajat kritisoivat tiedontuotannon riittämättömiä kannusteita esittää tietoa päättäjien tarvitsemassa

muodossa, päätöksentekijöiden tiedonlukutaitoa sekä vaikeutta tehdä selkoa suuresta määrästä kilpailevaa tietoa (Boksi 1). Samat ongelmat on nostettu esiin useissa viimeaikaisissa tutkimuksissa ja raporteissa¹

Kritiikissä ei siis ole mitään yllättävää. Päätöksentekijöiden ja tutkijoiden sanotaan usein toimivan kuin eri maailmoissa. Tieteellinen tutkimus tapahtuu hitaasti ja asioihin perehdytään syvällisesti. Tutkimus kohdistuu usein varsin rajattuihin kokonaisuuksiin ja aiheita tarkastellaan usein rajatuista näkökulmista. Päätöksenteossa

¹ Samoja ongelmia on eritelty esimerkiksi valtioneuvoston kanslian Tiedon sitominen päätöksentekoon -tilausraportissa (Tuomisto ym. 2017), jota varten oli haastateltu 35 tiedon hyödyntämisen parissa toimivaa virkamiestä, tutkijaa ja asiantuntijaa. Ongelmia nähtiin sekä tiedon tarjonnan että kysynnän puolella, mutta erityisesti näyttöpohjaisessa päätöksenteossa tiedon kysynnän nähtiin olevan tarjontaa suurempi haaste.

Boksi 1. HAASTEENA KIIRE SEKÄ TIEDON TARKOITUSHAKUINEN JA YKSIPUOLINEN KÄYTTÖ

Kyselymme vastaajien mielestä kuusi tärkeysjärjestyksessä merkittävintä ongelmaa tiedon hyödyntämisessä päätöksenteossa:

1. Kiire: Päätäjillä ei ole riittävästi aikaa perehtyä päätöksiin tarvittavaan tietoon ja kiireen keskellä tieto vaaditaan usein esitettäväksi liian tiivistetyssä muodossa. Tiedontuottajille ei puolestaan ole tarjolla riittävästi kannusteita esittää tietoa päätöksentekoa palvelevassa muodossa.

2. Tarkoitushakuisuus: Tiedon käyttö päätöksenteossa on usein tarkoitushakuista, eikä päätöksenteossa olla avoimia siitä mihin tietoon päätökset perustuvat.

3. Yksipuolisuus: Päätöksiä valmisteltaessa erilaisia tiedonlähteitä ja vaihtoehtoja ei vertailla systemaattisesti. Tutkimus-, ennakointi- ja kokeilutietoa ei hyödynnetä päätöksenteossa systemaattisesti rinta rinnan, eikä päätöksenteossa ja sen valmistelussa hyödynnetä ennakkoluulottomasti erilaisia asiantuntijoita.

4. Digitalisaatio: Digitalisaation tarjoamia tiedontuotannon mahdollisuuksia ei hyödynnetä monipuolisesti.

5. Tiedonlukutaito: Päätäjät eivät osaa arvioida tiedon laatua ja tehdä siitä oikeita johtopäätöksiä. Päätöksenteossa luotetaan toisinaan myös liiaksi tiedon objektiivisuuteen.

6. Kilpaileva tieto: Kilpailevaa tietoa on niin paljon, että siitä on vaikea saada selkoa.

Vastaajien mielipiteet olivat vahvoja (Liite 2) ja eri vastaajaryhmillä oli keskenään hyvin samankaltainen näkemys nykytilasta.

taas kaivataan nopeita vastauksia ja kokonaisuuksien hallintaa. Varsinkin poliittinen päätöksenteko on aina myös arvojen määrittämää. Tutkijoiden mielestä tutkimustulokset muuttuvatkin politiikan kentällä helposti retoriikaksi.

Yllättävää kyselymme tuloksissa on se, kuinka kriittisiä näkemykset tiedon ja päätöksenteon suhteen nykytilasta ovat. Puolet vastaajista (50%) oli sitä mieltä, että tiedontuotannon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon yhteistyö ja vuorovaikutus toimii Suomessa huonosti². Vain joka neljäs vastaaja (23%) oli sitä mieltä, että se toimii hyvin³.

Myös valtaosa vastaajien tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutusta koskevista luonnehdinnoista olivat kielteisiä (Kuva 1). Vuorovaikutusta kuvattiin ajankohtaisiin tarpeisiin reagoivaksi, pienessä piirissä tapahtuvaksi, kapea-alaiseksi sekä satunnaiseksi, yksisuuntaiseksi, jännitteiseksi ja passiiviseksi pikemminkin kuin niiden vastakohdiksi⁴.

Kritiikki nykytilaa kohtaan heijastui myös kyselyn avoimissa vastauksissa. Joka neljäs vastaaja nosti yhteiskunnallisen ilmapiirin ja asenteet kaikkein keskeisimmäksi tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen kehittämiskohdeksi. Ongelmaksi erityisesti koettiin tiedon heikko arvostus päätöksenteossa. Myös mielipiteen ilmaisuvapautta sekä laajempaa arvokeskustelua peräänkuulutettiin.

Tiedon hyödyntämisestä vallitsee usein stereotyyppinen mielikuva, jossa tiedontuottajat syyllistävät päättäjiä tärkeän tiedon ohittamisesta tai tiedon tarkoitushakuisesta hyödyntämisestä, kun taas päättäjät syyllistävät tiedontuottajia siitä, etteivät he pysty tarjoamaan päätöstilanteessa tarvittavaa tietoa riittävän nopeasti, kohdenetusti ja ymmärrettävässä muodossa.

Tämän kyselyn perusteella tilanne ei kuitenkaan ole niin mustavalkoinen kuin usein ajatellaan. Tiedontuottajat ja käyttäjät eivät kyselyn mukaan osoittele vain toisiaan, vaan eri toimijaryhmillä oli vahvasti yhteinen tilannekuva sekä tiedontuotannon että päätöksenteon ongelmista.

2 Ryhmänä rahoittajien ja hallinnon edustajat näkivät tilanteen kaikkein myönteisimmän.

3 Ryhmänä politiikan tai muun tiedon- tai palvelutuottajien edustajat näkivät tilanteen kaikkein kielteisimmän.

4 Tulos saatiin, kun vastaajille tarjottiin valittavaksi sekä myönteisiä että kielteisiä luonnehdintoja sisältäviä sanapareja ja kaikissa sanapareissa useampi vastaaja valitsi mieluummin kielteisen kuin myönteisen vaihtoehdon.

3. MAAILMA MUUTTUU – MUUTTUUKO KÄSITYKSEMME TIEDOSTA SEN MUKANA?

Viheliäiset ongelmat haastavat julkisen päätöksenteon

Julkisen päätöksenteon toimintaympäristössä on tapahtunut raju muutos parissa vuosikymmenessä. Opetushallituksen pääjohtaja **Olli-Pekka Heinonen**⁶ kuvaa tätä muutosta tarkkanäköisesti: Ennen päätöksenteko toimi kuin suuri kone. Ongelmat pudotettiin eri hallinnonalojen putkiin ja toisesta päästä tuli ulos ratkaisu, joka jalkautettiin hallinnonalan eri tasojen kautta vesiputousmaisesti kohti kansalaisten arkea. Yhä useammat ongelmat eivät mahdu enää hallinnon putkista lävitse, minkä takia käytettävät työkalut tuntuvat toimimattomilta. Heinonen kirjoittaa:

”Kompleksisuus ja keskinäisriippuvuudet tekevät pirullisesta ongelmasta pirullisia kimppejä, jotka eivät aukea yhdestä narusta vetämällä vaan menevät vain pahemmin solmuun. Kimput koostuvat paradokseista, keskenään ristiriitaisista, pysyvästi ratkaisemattomista jännitteistä. Keskinäisriippuvuudet ja nopea muutos yhdessä tekevät pirullisesta ongelmasta epälineaarisesti kehittyvän ja siksi perinteisen rationaalisen keskitetyn päätöksenteon ja suunnittelun ulottumattomissa olevan ilmiön.”

Komplekseissa ympäristöissä johtamiseen liittyviä lukuisia sekä kognitiivisia että rakenteellisia haasteita. Päättäjillä on esimerkiksi usein taipumus korostaa lyhyen tähtäimen ratkaisuja pitkän tähtäimen tavoitteiden kustannuksella. Niin ikään haasteena ovat usein loogisten selitysten ja kiistattoman näytön kaipuu, strukturoidun informaation ylikorostaminen, tulevaisuuden ennustaminen menneisyyden perusteella sekä niin kutsuttujen mustien joutsenten ylenkatsominen. Monilla päättäjillä on myös syvään iskostunut suunnitteluvaisto ja ylikorostunut tarve tavoitella tehokkuutta. Lisäksi johtamiskulttuurissamme ”oikeisiin” näyttöihin tai ratkaisuihin pyrkivää väittelyä suositaan usein monimuotoisuutta korostavan vuoropuhelun sijaan.⁷

Kun Tieto päätöksenteossa -kyselyn vastaajilta kysyttiin avoimella kysymyksellä, mihin tulevaisuuden

kehityssuuntiin tiedon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon rajapinnassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota, vastaajat korostivat tarvetta löytää vastauksia ihmiskunnan isoihin kysymyksiin, kuten kestävä kehitys, ekologiset ongelmat, ikääntyminen, syrjäytyminen tai työelämän murros. Vastaajat tunnustivat siten hyvin toimintaympäristön muutosta leimaavat viheliäiset ongelmat ja muutoksen nopeuden, jotka tekevät tulevaisuuden ennustamisen ja suunnittelemisen lähes mahdottomaksi.

Kyselyn tulokset voi tiivistää tutulla sanaparrella ”tieto lisää tuskaa”. Kokonaisnäemyksen muodostaminen tietotulvan ja kilpailevan tiedon keskellä koetaan toki vaikeana, mutta koettu tuska voi olla tätäkin syvällisempää. Näkemyksemme mukaan **”tietoisuus lisää tuskaa”**. Huomattava osa vastaajista oli nimittäin oivaltanut, että entisillä toimintamalleilla ei monimutkaisten ilmiöiden maailmassa enää pärjätä.

Asiantuntijuus on murroksessa

Internet on yksi ihmiskunnan hienoimmista keksinnöistä. Sen myötä useammalla ihmisellä kuin koskaan ennen on pääsy tiedon äärelle. Internet on myös madaltanut julkaisukynnystä ja mahdollistanut aiempaa huomattavasti laajempien joukkojen osallistumisen yhteiskunnallisiin keskusteluihin.

Kehityksellä on kuitenkin pimeämpi puolensa. Digitaalisessa tietotulvassa oikeaa ja väärää tietoa on usein vaikeaa erottaa toisistaan. Erilaisen disinformaation näkyvyys on lisääntynyt ja julkiset keskustelut voivat lähteä liikkeille tiedoista, jotka ovat kaukana todellisuudesta. Uusmediat ja itseoppineet myös haastavat asiantuntijatiedon legitimitettä uudella tavalla. Asiantuntijuuteen ja asiantuntijatietoon liittyvää poliittista kamppailua ei enää käydä vain virallisessa hallinnossa ja edustuksellisen demokratian eturivissä, vaan yhä enemmän myös erilaisissa digitaalisissa keskustelufoorumeissa. Synkimmissä analyyseissä on jopa varoiteltu asiantuntijuuden kuolemalla.⁸

6 Ks. Heinonen 2017.

7 Johtamisen haasteita komplekseissa toimintaympäristöissä on tunnustettu Sitran kesäkuussa 2016 järjestämässä kansainvälisessä työpajassa (Doz ym. 2017).

8 Ks. Nichols 2017.

Boksi 2. MONIMUTKAINEN MAAILMA ON SYNNYTTÄNYT KOMPLEKSITEETTIKUILUN

Länsimaiden perinteiset ajattelu- ja toimintamallit ovat kriisiytyneet yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Elämänhallinnan ongelmat, elintapa-sairaudet ja mielenterveysongelmat ovat kasvussa. Yritykset ja julkishallinto etsivät aktiivisesti uusia organisointitapoja, koska vanhat hierarkiat eivät enää toimi nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Poliittiset johtajat rämpiävät kriisistä toiseen päälle kaatuvien ongelmien kanssa. YK ja muut kansainväliset instituutiot eivät kykene ratkaisemaan akuutteja globaaleja ongelmia. Mistä oikein on kyse?

Suomi ja muut pitkälle kehittyneet yhteiskunnat ovat tulleet historialliseen taitekohtaan, jossa talouden ja yhteiskunnan erikoistuminen, monimutkaisuus ja epävarmuus ovat saavuttaneet uuden tason, jota ei enää voi hallita perinteisin keinoin. Tilanteen syntymiseen on vaikuttanut monta tekijää: maailmanmarkkinoiden ja tuotantoprosessien globalisoituminen, uusien informaatioteknologioiden lisäämä vuorovaikutus ja muutosvauhti, kansalaisten ja päättäjien informaatioähy, kuluttajien tarpeiden yksilöllistyminen sekä talouden ja yhteiskunnan rakenteiden murros. Monimutkaisia ilmiötä tutkiva **John Casti**⁹ on kutsunut tätä yhteiskunnan vanhojen toimintamallien ja aiempaa monimutkaisemman maailman välille syntynyttä jännitettä ”kompleksiteettikuiluksi”.

Historialliset esimerkit vastaavista murroskohdista osoittavat, että kestäväälle kehitysuralle palaaminen edellyttää uudenlaiseen maailmaan sopivien päätöksenteko- ja organisointimallien kehittämistä - muuten seurauksena on kaaos, kriisi tai jopa yhteiskuntien romahtaminen. Nyky-yhteiskunnat ovat nyt tällä uhkavalla tiellä. Tilannetta pahentaa se, että yhteiskunnan kasvanut epävarmuus ja monimutkaisuus aiheuttavat monille ihmisille ahdistusta. Se on luonut suotuisan maaperän yhteiskunnallisille ääriliikkeille ja poliitikoille, jotka tarjoavat yksinkertaisia ratkaisuja monimutkaisuuteen yhteiskunnallisiin ongelmiin.

Kompleksiteettikuilua voidaan kuroa umpeen kahdella eri tavalla. Ensimmäinen perus-

tuu yhteiskunnan monimutkaisuuden vähentämiseen esimerkiksi yksinkertaisia pelinsääntöjä, toimintamalleja ja tulostittareita kehittämällä. Suomalainen yhteiskunta on rakentunut lähes tyystin tämän toimintamallin varaan.

Poliittisen päätöksenteon monimutkaisuutta ovat vähentäneet muun muassa vahva usko yksittäisiin asiantuntijoihin ja selvitysmiehiin, ministeriöiden tiukat hallinnonalarajat, lineaarisen innovaatiomallin ja t&k-panostusten priorisointi innovaatiopolitiikassa sekä tiedeala-kohtaisten meriittien korostaminen yliopistoissa.

Suomen perinteinen toimintamalli ei kuitenkaan enää riitä aiempaa monimutkaisemmassa ja epävarmemmassa maailmassa. Nyt tarvitaan toisenlaista strategiaa, joka perustuu yhteiskunnan ajattelu- ja toimintamallien monipuolisuuden ja vapausasteiden lisäämiseen. Vain sen avulla voidaan saavuttaa yhteiskunnan riittävä joustavuus ja sopeutumiskyky vaikeasti ennakoitavassa maailmassa.

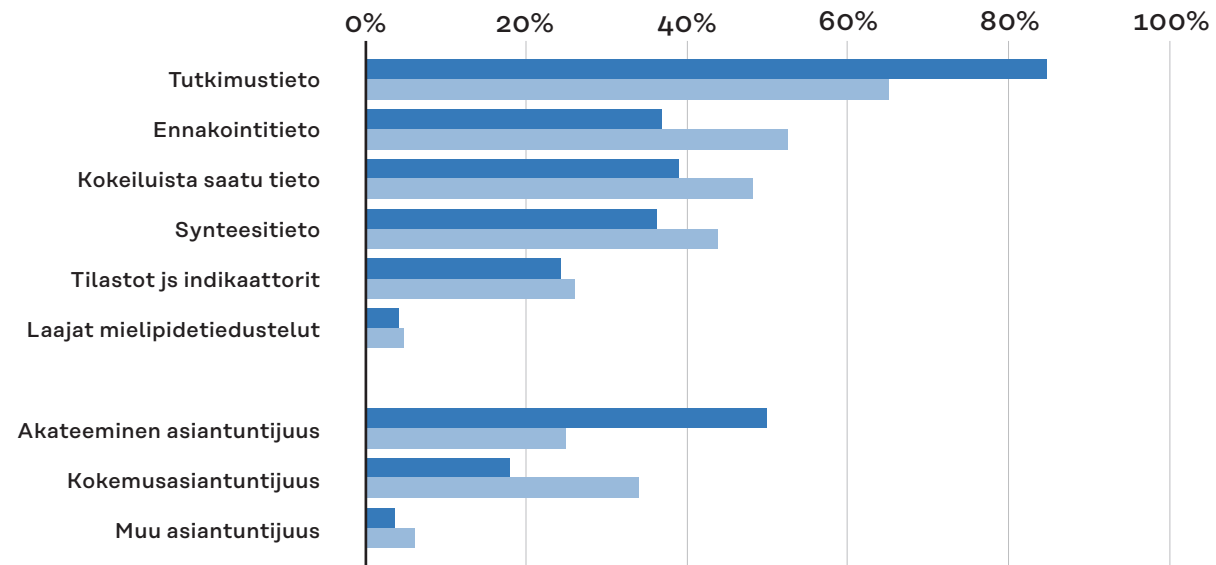
Yritysten osalta tämä vaatii mm. lisää verkostoyhteistyötä, alustatalouden kehittämistä, avoimia innovaatioprosesseja, kokeilutoimintaa, ongelmanratkaisun joukkoistamista, design-ajattelua, jne. Tutkimusmaailmassa tarvitaan lisää monia eri tieteenaloja yhdistelevää tutkimusta, jolla tavoitellaan tieteellisiä läpimurtoja ja ratkotaan yhteiskunnan tärkeimpiä kestävyysaasteita. Julkisen sektorin ajattelu- ja toimintamallien monipuolistaminen edellyttää päätöksentekovastuun delegoimista alueellisesti ja organisatorisesti alaspäin. Kansalaiset tulee ottaa mukaan päätöksentekoon ja kehitystyöhön, kokeilutoimintaa aktivoida sekä yritysten ja julkishallinnon pitkäjänteistä yhteistyötä lisätä.

Suomalaisen yhteiskunnan sopeutumiskyvyn parantaminen vaatii yhteiskunnallisen paradigman muutosta.

Timo Hämäläinen, Sitra

Kirjoitus on julkaistu kokonaisuudessaan Talouselämässä 1.9.2017.

9 Ks. Casti 2012.



- Tutkimuslaitos, yliopisto tai korkeakoulu
- Muut vastaajat

Millaisten tiedon- ja asiantuntijuuden muotojen käyttöä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa pitäisi Suomessa mielestäsi lisätä? (Valitse korkeintaan kolme tärkeintä)

KUVA 2. Tiedon ja päätöksenteon lisääminen

Myös kyselymme vastaajat nostivat digitalisaation uhat ja mahdollisuudet, demokratian kriisin sekä niin kutsutun totuudenjälkeisen yhteiskunnan esiin, kun heitä pyydettiin nimeämään toimintaympäristön merkittävimpiä muutoksia.

Asiantuntijuuden murrosta tutkineen **Mikko Jakosen**¹⁰ mukaan internetin ja digitalisoitumisen mahdollistama tiedon helppo saatavuus on kaventanut asiantuntijoiden ja maallikkojen välistä tietokuilua ja hierarkiaa. Asiantuntijuus voi rakentua aiempaa heterogeenisimmissä sosiaalisissa ympäristöissä. Verkkopalvelujen avulla suuri joukko ihmisiä on mahdollista ottaa mukaan ratkomaan ongelmia. Asiantuntijatietaa tuotetaan nykyisin suuret määrät muuallakin kuin yliopistoissa tai tutkimuslaitoksissa. Lisäksi tietotekninen kehitys rutinoi asiantuntijuutta niin, että se lakkaa olemasta perinteistä yksilöllistä ”käsityötä”, eikä sitä oleteta enää yhteen ihmiseen sidotuksi kokonaisuudeksi.

Internetin ja digitalisoitumisen mahdollistama tiedon helppo saatavuus on kaventanut asiantuntijoiden ja maallikkojen välistä tietokuilua ja hierarkiaa.

Vaikkei perinteinen koulutukseen ja kokemukseen pohjautuva asiantuntijuus ole katomassa mihinkään, asiantuntijuudesta on tullut aiempaa epäselvempi ja ristiriitaisempi käsite. Asiantuntijuus voi kummuta paitsi tutkimuksesta, myös kokemuksesta, näkemyksellisyydestä tai näköalapaikalla toimimisesta.¹¹

Perinteinen akateeminen asiantuntijuus nähdään yhä useammin vain yhtenä asiantuntijuuden muotona ja tutkimustieto vain yhtenä tiedonlähteenä muiden joukossa. Toteuttamassamme kyselyssä tämä näkyi muun muassa siinä, että ennakointi-, kokeilu- ja synteestitiedon lisäämiselle nähtiin eri vastaajaryhmissä lähes yhtä suuri tarve kuin tutkimustiedon lisäämiselle (Kuva 2). Valtaosa vastaajista piti myös tärkeämpänä lisätä kokemusasiantuntijuuden kuin akateemisen asiantuntijuuden käyttöä päätöksenteossa.¹²

Nykyaikaisessa yhteiskunnassa on hyväksyttävä tiedon suhteellisuus ja asiantuntijuutta on etsittävä aiempaa moninaisimmista paikoista. On pyrittävä ymmärtämään tiedon erilaisia muotoja, ei olettaa tai tavoitella yhtä kaiken kattavaa tiedon ja totuuden mallia. Erityisesti tulevaisuutta hahmotettaessa olisi kuultava monipuolisesti asiantuntijuuden kenttää kaikkine ristiriitaisuuksineen, rönsyineen ja eroineen.¹³

Akateemisessa maailmassa tiedolle on olemassa vakiintuneet validointimenetelmät, minkä vuoksi lähteiden hierarkia yleensä suosii tutkimusta. Muilta tiedon ja asiantuntijuuden muodoilta vastaava validointi kuitenkin puuttuu, mikä voi tehdä erilaisen tiedon arvottamisen hankalaksi. Jotta eri tiedonlajien ja asiantuntijuuden vuoropuhelu onnistuisi, on kehitettävä tapoja paketoita ja arvottaa myös muita tiedonlähteitä. Asiantuntijatietoon liittyvät poliittiset lataukset ja tavoitteet olisi myös hyvä tuoda esiin ja käsitellä avoimessa prosessissa.

Asiantuntijatietoon liittyvät poliittiset lataukset ja tavoitteet olisi myös hyvä tuoda esiin ja käsitellä avoimessa prosessissa.

Tiedon merkitys luodaan vuorovaikutuksessa

Tiedon ja päätöksenteon suhdetta on vuosikymmeniä leimannut lineaarisen vuorovaikutuksen ideaali. Sen mukaan uusi tieto toimii keskeisenä yhteiskunnallisen kehityksen moottorina. Siksi tavoitteena on kohdentaa tiedontuotanto päättäjien näkökulmasta mahdollisimman relevantteihin kysymyksiin, tuottaa tarvittava tieto luotettavasti ja tehokkaasti sekä välittää tieto oikea-aikaisesti ja vaikuttavasti päättäjille.

Viime vuosina on yhä voimakkaammin oivallettu, että uusi tieto ei olekaan välttämätön kehityksen moottori. Innovaatioprosessi voi myös olla dynaaminen ja ketjuttunut¹⁴. Se voi alkaa jo tyydyttämättömän tarpeen tunnistamisesta, joka toimii kehittämisen moottorina koko prosessin ajan, aina tutkimuksesta ratkaisun muotoiluun ja markkinointiin asti. Prosessin lineaarisen etenemisen sijaan jokaisen vaiheen välillä voi olla suuri määrä erilaisia takaisinkytkentöjä. Näitä voi olla myös organisaation oman ja maailmasta ammennettavissa olevan tietovaraston välillä, jolloin uutta tietoa tuotetaan vain tarvittaessa.

Sekä lineaarinen että dynaaminen lähestymistapa tiedon käyttöön päätöksenteossa hyötyvät vuorovaikutuksen vahvistamisesta. Vuorovaikutuksella tavoitellaan niissä kuitenkin eri asioita. Linearisessa lähestymistavassa vuorovaikutuksella pyritään yleensä varmistamaan, että tietoa tuotetaan käyttäjien kannalta kiinnostaviin kysymyksiin, ja että tuotetut tulokset viestitään vaikuttavasti päätöksentekoon.

Dynaamisessa lähestymistavassa tiedonmuodostuskin ymmärretään vuorovaikutuksellisenä prosessina, jossa asiantuntijat eivät vain etsi vastauksia ennalta asetettuihin kysymyksiin, vaan jossa sekä asiantuntijat että päätöksentekijät ovat mukana muotoilemassa kysymyksiä ja luomassa merkitystä tiedolle päätöksentekoprosessin alusta saakka.

Erityisesti monimutkaisten ongelmien ratkaisu edellyttää nykyisten toimintamallien rajua uudistamista ja kaikkien tahojen uudenlaista yhteistyötä ja vuoropuhelua. Tällainen oppiva ongelmanratkaisu on kuitenkin aikaa vievää. Lisäksi on hyväksyttävä, että vuoropuhelun kautta ei aina päästä objektiivisena pidetyn tiedon kanssa

12 Muihin vastaajaryhmiin verrattuna tutkimuksen edustajat korostivat ryhmänä etenkin tutkimustietoa ja akateemista asiantuntijuutta. Ryhmänä hallinnon edustajat sen sijaan korostivat ennakointi- ja synteestitietoa hieman muita vastaajaryhmiä enemmän. Kokemusasiantuntijuus puolestaan korostui etenkin yhteiskunnallisten päättäjien ryhmässä hieman muita vastaajaryhmiä enemmän.

13 Ks. Jakonen 2017.

14 Ks. Kline & Rosenberg 1986.

täysin linjassa oleviin päätöksiin. Päätöksentekoon nimitäin vaikuttaa paitsi tiedon hyväksyttävyyden, myös se, miten legitimiiksi tiedon hyödyntämisen prosessi koe-

Erityisesti monimutkaisten ongelmien ratkaisu edellyttää nykyisten toimintamallien rajua uudistamista ja kaikkien tahojen uudenlaista yhteistyötä ja vuoropuhelua.

taan. Jaettu ja yhdessä tulkittu tieto lisää sen vaikuttavuutta.

Tulkintamme mukaan Tieto päätöksenteossa -kyselyn vastaajat suosivat dynaamista lähestymistapaa tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksessa etenkin silloin, kun ratkaistavana on monimutkaisia yhteiskunnallisia haasteita (Boksi 3). Monimutkaisten ilmiöiden yhteydessä vastaajat korostivat etenkin tiedon monipuolisuutta, yhteenkoontia, kriittistä otetta ja dialogia. Edellisessä luvussa peräänkuulutettu tietokäsityksen monipuolistuminen ei siis vastaajien mielestä riitä, vaan erilaisia tiedon lajeja ja tietämisen tapoja pitäisi myös pystyä peilaamaan nykyistä paremmin toisiaan vasten. Dialogin kautta rakentuvalle systeemille ymmärrykselle näyttäisi olevan ajassamme huutava tarve.

Boksi 3. MONIMUTKAISET KYSYMYKSET EDELLYTTÄVÄT MONIULOTTEISEEN TIETOOHON POHJAUTUVAA DIALOGIA

Kyselyyn vastanneet näkivät viisi tapaa etsiä ratkaisuja monimutkaisiin ongelmiin (Liite 3, ks. myös Kuva 2):

- 1. Kokonaisnäkemys, synteetit ja systeemin ymmärrys** (monilähteen tiedon kokoaminen ja synteesi sekä moninäkökulmainen vaikutusten arviointi)
- 2. Vallitsevan kyseenalaistaminen** (vallitsevien oletusten ja käytäntöjen kyseenalaistaminen)
- 3. Dialogi ja vuorovaikutus** (eri tieteenalojen välinen dialogi sekä akateemisten ja käytännön asiantuntijoiden vuoropuhelu)
- 4. Monipuolisen tiedon ja asiantuntijuuden käyttö *)**
- 5. Pitkäjänteisyys ja yli hallituskausien ulottuva näkökulma *)**

Etsittäessä vastauksia monimutkaisiin kysymyksiin tiedon ymmärrettäväksi tekeminen ja nopea saaminen hyötykäyttöön sekä käytännöstä kumpuavan tiedon lisääminen eivät saaneet suurta kannatusta. Yllättävää oli, että big datan tai tekoälyn mahdollisuuksia tarjota vastauksia monimutkaisiin kysymyksiin ei juuri tunnustettu.

Eri vastaajaryhmien näkemyksissä oli jonkin verran eroja. Esimerkiksi ryhmänä **hallinnon** edustajat korostivat monilähteen tiedon koontia muita ryhmiä enemmän, mutta vallitsevan kyseenalaistamista muita vähemmän. Ryhmänä **tutkimuksen** edustajat puolestaan korostivat dialogia ja vallitsevan kyseenalaistamista muita ryhmiä enemmän. Muista ryhmistä poiketen **politiikan** edustajat korostivat kokeiluja enemmän kuin moniulotteista vaikutusten arviointia.

*) Vaihtoehto ei ollut kyselyssä tarjolla, mutta näkökulma nousi vahvasti esiin avoimissa vastauksissa.

4. KEHITTÄMISTAHTOA ON, MIKSI MITÄÄN EI TAPAHDU?

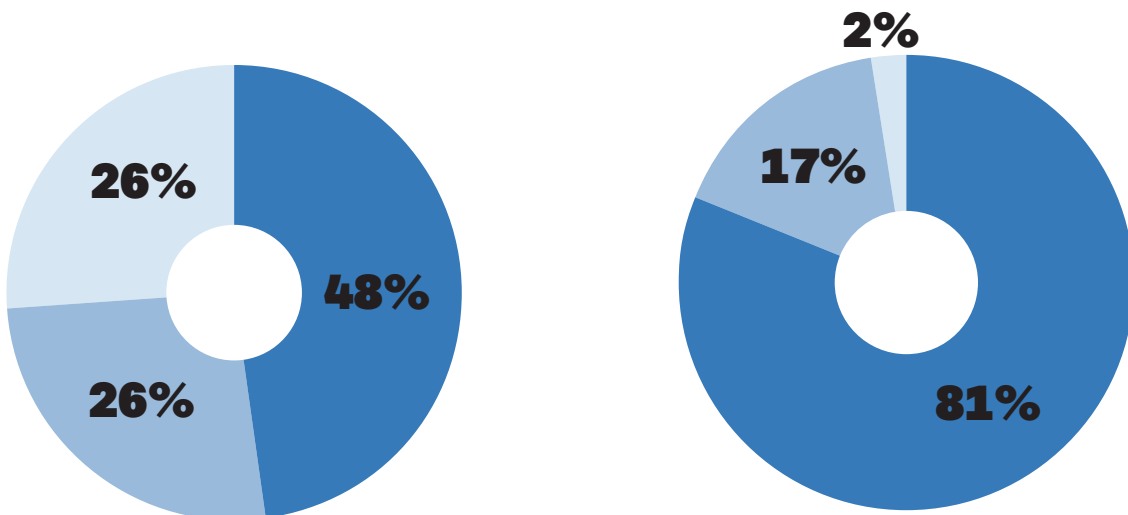
Tietoisuutta on, osaamista ja resursseja ei

Tieto päätöksenteossa -kyselyn vastaajilla oli jaettu synkkä tilannekuva tiedon käytöstä päätöksenteossa. Vastaajat tunnistivat myös varsin hyvin miten keskeiset muutosvoimat, kuten monimutkaiset ilmiöt nopeasti muuttuvassa maailmassa sekä demokratian ongelmat ja nopeasti kehittyvä digitalisaatio, haastavat käsityksemme tiedosta ja tiedonmuodostuksesta. Vastaajaryhmästä riippumatta vastaajat myös tunnistivat oman taustatahonsa aloitevastuun kehittämistoiminnassa ja olivat sitä mieltä, että kehittämistarve on heidän omassa organisaatioissaan hyvin tunnistettu.

Miksi sitten mitään ei tapahdu? Miksi vastaajilla vallitsee edelleen vahva käsitys siitä, ettei tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutusta kehitetä riittävän määrätietoisesti (Kuva 3)?

Kysely ja sen tulokset antavat aihetta kolmeen tulkintaan:

- **Resurssit, resurssit, resurssit.** Resurssien ja rahoituksen puute oli kyselyn vastaajien mielestä merkittävin tiedon ja päätöksen vuorovaikutuksen kehittämisen este. Hallinnon edustajat kokivat resurssiongelman kaikkein polttavimpana. Näkemyksemme mukaan resurssien puute ei kuitenkaan ole perimmäinen syy kehittämistoiminnan vähäisyydelle, vaan oire jostakin. Mistä sitten johtuu, että kompetensseja ei kehitetä tai resursseja ei suunnata määrätietoisemmin tiedon ja päätöksen vuorovaikutuksen parantamiseen?
- **Osaamisen puute ja ohuet kehittäjäverkot.** Useimmat Tieto päätöksenteossa -kyselyn vastaajista pitivät oman organisaationsa vuorovaikutuskäytäntöihin liittyvää osaamista puutteellisina. Vastaajien tapa kehittää aiheeseen liittyvää osaamis-



- Eri mieltä
- Ei samaa eikä eri mieltä
- Samaa mieltä

A. Määrätietoinen kehittäminen.

Mitä mieltä olet väittämästä "Suomessa kehitetään määrätietoisesti uusia tapoja parantaa tiedon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon vuorovaikutusta erityisesti monimutkaisissa yhteiskunnallisissa kysymyksissä"?

- Kyllä
- En osaa sanoa
- Ei

B. Kohtaamiset ja kokemusten vaihto.

Onko Suomessa tarvetta säännöllisten kohtaamisten ja kokemusten vaihdon lisäämiselle tiedon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämisestä kiinnostuneiden kesken?

KUVA 3. Tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutukseen liittyvän kehittämistoiminnan tila ja tarve.

taan painottui keskusteluihin ja kokemustenvaihtoon kollegojen kanssa. Alle puolet vastaajista kertoi perehtyvänsä aihealuetta käsitteleviin julkaisuihin tai kirjoituksiin. Osaamisvajetta korostettiin eniten hallinnon edustajien vastauksissa.

Tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen kehittämistä vaikeuttaa näkemyksemme mukaan myös dialogisten ja fasilitointimenetelmien osaamisen puute. Erilaisia vuorovaikutusprosesseja ulkoistetaan usein palveluntarjoajille sen sijaan, että niiden toteuttamisosaamista kehitettäisiin organisaatioiden strategisena kompetenssina.

Lisäksi kyselyä suunnitellessa teimme havainnon, että tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen kehittämisen avainhenkilöitä on kussakin organisaatiossa hyvin vaikea tunnistaa tittelien tai työtehtävien pohjalta. Usein kehittämistyötä tehdään pikem-

minkin henkilökohtaisen kiinnostuksen kuin työnkuvan perusteella. Aktiivisia kehittäjäverkostoja emme aiheen ympäriltä juuri tunnistanee.

— **Jaettu vastuu, ei kenenkään vastuu?**

Kyselyn vastaajat näkivät tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen kehittämisen aloitevastuun vahvasti jaettuna. Yhteisvastuun kokemusta korosti, että kukin vastaajaryhmä näki oman aloitevastuunsa vähintään yhtä suurena kuin millaisena muutkin sen näkivät. Mielipiteitä kysyttäessä vastuunottajia siis on, mutta pitkökö vanha sanonta, että jaettu vastuu ei ole kenenkään vastuu, paikkansa myös tässä?

Jaetusta vastuusta huolimatta kaikkien vastaajaryhmien mukaan aloitteellisuutta kaivattiin eniten yhteiskunnallisia päätöksiä valmistelevalta hallinnolta ja erityisesti eri ministeriöltä (Kuva 4). Hallinnon roolia korostettiin etenkin vuorovaikutusprosessien omistajina ja käynnistäjinä. Lisäksi Sitran nimi mainittiin joka viidennessä avoimessa vastauksessa¹⁵. Sitran toivottiin tarttuvan aktiivisesti aiheeseen etenkin silloin, kun kyse oli toimintamallien kehittämisestä sekä kehittäjien välisestä yhteistyöstä ja kokemusten vaihdosta.

Resurssien puute ei ole perimmäinen syy kehittämistoiminnan vähäisyydelle, vaan oire jostakin.



KUVA 4. Vastaajien ehdotukset aloitevastuullisista toimijoista. Vastaajia pyydettiin konkreettisesti nimeämään ketkä ovat avaintoimijoita tarttumaan tiedon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämiseen.

¹⁵ Mainintojen määrään on todennäköisesti vaikuttanut Sitran rooli kyselyn toteuttajana. Vastaajia pyydettiin nimeämään muutama konkreettinen taho, jotka ovat avaintoimijoita tarttumaan tiedon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon vuorovaikutuskäytäntöjen kehittämiseen.

Boksi 4. OSAAMISEN JA JOHTAMISEN HAASTETTA EI TUNNISTETA

Tieto päätöksenteossa -kyselyn vastaajilta kysyttiin avoimella kysymyksellä, minkä yhden asian he haluaisivat muuttaa tiedon ja päätöksenteon välisessä vuorovaikutuksessa. Muutosta toivottiin tasaisesti liittyen tiedon ja asiantuntemuksen tarjontaan (31%), päätöksentekoon ja sen valmisteluun (31%) sekä tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutukseen (27%). Vain harvat (8%) näkivät tarvetta ensisijaisesti osaamisen tai johtamisen kehittämiseksi.

Vaikka kysymys oli vastaajille pakollinen, konkreettisia kehittämisehdotuksia tehtiin vähän. Useimmat niistä liittyivät seuraaviin aihealueisiin:

1. Kompetenssien kehittäminen – molemmien puolin. Tiedon käyttö monimutkaisia ilmiöitä koskevassa päätöksenteossa vaatii uudenlaista sekä dialogista että prosessi-osaamista. Osaamisen vahvistaminen tulee saada olennaiseksi osaksi sekä päättäjä- ja virkamieskoulutusta että tutkijakoulutusta. Koska kysymys on kulttuurisesta muutoksesta, uuden oppimiselle on tehtävä tilaa poisoppimalla. Sitä voidaan tukea kannustein, jotka tukevat esimerkiksi urakehitystä tai meritoitumista. Aihealueesta kiinnostuneille kehittäjille tarvitaan kohtaamispaikkoja ja alustoja kokemusten vaihtoon.

2. Uusien toimintamallien käytännön kokeileminen ja kehittäminen. Monimutkaisten kysymysten käsittelyyn tarvittavien dialogisten ja dynaamisten lähestymistapojen soveltaminen edellyttää systemaattisia ja helposti sovellettavia käytännön toimintamalleja. Erityisesti tarvitaan tapoja, joilla

erimuotoinen ja erityyppisiin tiedonlähteisiin (esim. tutkimus, ennakointi, kokeilutieto) nojautuva tieto saadaan tuotua samaan pöytään. Hyviä käytäntöjä tulisi mallintaa, kokeilla ja jakaa.

3. Päätösten ja niiden valmistelun tietopohjan vahvistaminen. Päätöksenteon ja sen valmistelun tietopohjan avoimuutta on tarpeen lisätä. Tiedon ja asiantuntijoiden käytön monipuolistamiseksi vastaajat peräänkuuluttivat muun muassa eduskunnan valiokuntien kuulemiskäytäntöjen uudistamista, uudistettua komiteatyöskentelyä sekä laajapohjaisuutta ministeriöiden tulevaisuuskatsausten valmisteluun. Päätöksenteossa käytettävän tiedon luotettavuuden parantamiseksi vastaajat esittivät tiedevaltuutettua valtioneuvostoon, erilaisten asiantuntijapaneelien käyttöä sekä päätöksentekoa palvelevien tietokeskusten ja -palvelujen vahvistamista, käytetyn tiedon luotettavuusseurantaa.

4. Kansalliset linjaukset ja resurssien kohdentaminen. Monimutkaisten yhteiskunnallisten kysymysten käsittelyyn tarvittavat lähestymistavat tulee huomioida nykyistä paremmin kansallisissa linjauksissa, aina hallitusohjelmasta erilaisiin tutkimus-, koulutus- ja innovaatiopolitiisiin linjauksiin asti. Niiden tulee entistä laajemmin käsittää erilaiset tiedon lähteet ja asiantuntijuuden muodot sekä niiden välisen dynaamisen dialogin. Ilman kansallisia linjauksia ja tahtotilaa on vaikea kohdentaa resursseja esimerkiksi uusien kompetenssien kehittämiseen ja toimintamallien käyttöönottoon.

Osaamista ja johtamista on kehitettävä

Näkemyksemme mukaan resurssien, osaamisen ja vastuunkantamisen puute ovat heijastuksia yhteiseen tahtotilaan ja linjauksiin liittyvistä heikkouksista.

Kun Tieto päätöksenteossa -kyselyn vastaajilta kysyttiin minkä yhden asian he haluaisivat muuttaa, vain harvat ehdottivat osaamisen tai johtamisen kehittämistä (Boksi 4). Monet vastaajien ehdottamista toimista eivät kuitenkaan ole mahdollisia, ellei tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutusta nosteta strategiseksi johtamisen alueeksi sekä tiedon tuottajien että käyttäjien parissa.

Vastauksissa näkyi kaksi ääripäätä. Osassa vastauksia peräänkuulutetaan parempaa asenneilmapiiriä ja lisääntyvää vuorovaikutusta. Osa ehdotetuista käytännön toimenpiteistä ilmentää puolestaan kaipuuta tiedon paljoudessa. Ehdotetuista käytännön toimenpiteistä osa ilmentää kaipuuta tiedon paljoudessa menetetyn hallintantuntemuksen palauttamiseen ylhäältä-alaspäin tapahtuvalla, rationaalista tiedon käyttöä korostavalla ohjauksella. Tiedon pirstaleisuutta ja päättäjien ajanpuutetta yritetään korjata peräänkuuluttamalla uusia instituutioita, tai ohjaamalla päätöksenteon tietotarpeita tietoa keskitetysti, tai valvomalla, että tietoa käytetään ”oikein”.

Kyky omaksua hajautetumpiin päätöksenteon malleihin nojaavaa uutta organisaatiokulttuuria vaikuttaa olennaisesti siihen, miten ja millaisia ratkaisuja saadaan käyttöön. Muutos edellyttääkin luopumista vanhoista, parhaan tietämyksen omaavista sankariasiantuntijan, -tutkijan tai -politiikon rooleista¹⁶.

Vaikka olemme tässä raportissa korostaneet monimutkaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä, kaikki yhteiskunnalliset ongelmat eivät suinkaan ole monimutkaisia. Monissa nykypolitiikankin agendalla olevissa kysymyksissä lineaariset tiedonkäytön mallit toimivat edelleen. Päättäjien on kuitenkin tärkeä pystyä tunnistamaan, mitä ongelmaa pohjimmiltaan ollaan ratkaisemassa, ja mitkä

kysymykset ovat aidosti niin moniulotteisia, etteivät ne ratkea ”oikeaa” faktaa lineaarisesti päätösprosessiin syöttämällä. Tähän tarvitaan osaamista.

Vastaajien peräänkuuluttaman päättäjien tiedonlukutaidon kehittämisen rinnalla tarvitaan tilanteenlukutaitoa. Tiedon menestyksellinen käyttö päätöksenteossa lähtee ongelman laadun – sen aikajänteen ja laajuuden – ymmärtämisestä. Vasta sitä kautta on mahdollista arvioida millaista tietoa ja vuorovaikutusta ongelman ratkaisu edellyttää ja miten rajallista tai kattavaa käytettävissä oleva tieto on ongelmaan nähden. Parempaa tilanelukutaitoa edellytetään myös tiedontuottajilta ja sen rahoittajilta.

Monet kansalliset tutkimus- ja innovaatiopolitiittiset linjaukset (esim. hallitusohjelma, tutkimus- ja innovaatiopolitiikan linjaus sekä valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta) kannustavat entistä monipuolisempaan joko poikkihallinnolliseen, poikkitieteelliseen tai eri sektoreiden väliseen yhteistyöhön. Siitä huolimatta voidaan kysyä, tarjoavatko nämä linjaukset riittäviä keinoja vahvistaa kykyämme tarttua monimutkaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin.¹⁷

OECD:n tuore maa-arvio Suomen tutkimus- ja innovaatiopolitiikasta¹⁸ peräänkuuluttaa uutta visiota, jossa tartuttaisiin etenkin suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin (mm. energiatehokkuus, ikääntyminen ja ilmastonmuutos). Samalla ehdotetaan julkisen sektorin johtamisen perusteellista uudistamista kohti yhtenäisempää valtioneuvostoa sekä uutta toimintamallia julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuuksille ja vuorovaikutukselle. OECD:n suositusten mukaisesti uusi tutkimus- ja innovaatiopolitiikan visio on tutkimus- ja innovaationeuvostossa paraikaa valmisteilla.

Tieto päätöksenteossa -kyselyn vastaajat korostivat jaettua kehittämisvastuuta. Jaettu vastuu ei kuitenkaan

16 Ks. Doz ym. 2017.

17 Nykyisen hallitusohjelman (Valtioneuvosto 2015) tavoitteena on uudistaa rohkeasti johtamista ja toimeenpanoa vahvistamalla tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta sekä hyödyntämällä kokeiluja ja kansalaisten osallisuutta tukevia toimintatapoja. Ohjelma sisältää 26 kärkihanketta, joista kymmenen sisältää tutkimus- ja innovaatiopolitiittisia toimenpiteitä. Esimerkiksi kokeilukulttuurin vahvistamiseen tähtäävä kärkihankke vastaa tässäkin raportissa esiin nousseeseen tarpeeseen monipuolistaa tietokäsitystämme. OECD:n tuoreen maa-arvion (OECD 2017) mukaan hallituksen tutkimus- ja innovaatiopolitiittisia toimia ei kuitenkaan ole koottu yhteen koherentiksi tutkimus- ja innovaatiopolitiikaksi.

Viimeisimmät tutkimus- ja innovaatiopolitiikan linjaukset (Tutkimus- ja innovaationeuvosto 2014) korostavat osaamisen laadun nostamista, valintojen tekemistä ja valikoitujen osaamisen kärkien tukemista, t&k-rahoituksen varmistamista sekä tiedon vaikuttavuuden vahvistamista. Tieto päätöksenteossa -kyselyn vastaajien peräänkuuluttama tietokäsityksen uudistamista, kokonaisnäkemystä sekä tiedonmuodostuksen dialogisuutta ei painoteta.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi (2013) tavoittelee sitä, että yhteiskuntapolitiikka ja päätöksenteko sekä sen toteuttaminen perustuisi tutkittuun ja päätöksentekoa pitkäjänteisesti ohjaavaan tietoon. Pyrkinessään strategisen tutkimuksen rahoituksen sekä valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoiminnan avulla vahvistamaan tietopohjan horisontaalisuutta sekä tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutusta uudistus on oikean suuntainen. Uudistus on kuitenkin siltä osin riittämätön, että valtaosa kehittämistoimista koskee tiedontuotannon ja sen rahoituksen järjestämistä, eikä poliittis-hallinnollisen päätöksentekojärjestelmän ongelmiin juuri tartuta. Esimerkiksi Heinosen (2017) mukaan rahoitusinstrumentteja tärkeämpää on se, että poliittiset päättäjät ja päätösten valmistelijat pystyvät käymään yhteistä tulkintaa rakentavaa dialogia tiedontuottajien kanssa.

18 Ks. OECD 2017.

ole kenenkään vastuu ennen kuin sitä kannetaan määrätietoisesti ja systemaattisesti yhteiskunnan kaikilla tasoilla.

Hallitusohjelman sekä tutkimus- ja innovaatiopoliittisten linjausten ohella tarvitaan sekä strategisen tason päätöksistä että yhtenäisiä tiedonhyödyntämisen periaatteita ja prosesseja eri organisaatiotasoilla. Uusien toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto on vietävä niin tietoa tuottavien kuin käyttävien organisaatioiden toimintasuunnitelmiin asti. Kyse on Suomen uudistumiskyvyn kannalta keskeisestä tulevaisuuden kysymyksestä.

Jaettu vastuu ei ole kenenkään vastuu ennen kuin sitä kannetaan määrätietoisesti ja systemaattisesti yhteiskunnan kaikilla tasoilla.

5. DIGILOIKAN LISÄKSI TARVITAAN DIALOGILOIKKAA

Tieto päätöksenteossa -kyselyn esiin nostamista huolista huolimatta ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, että asiat olisivat Suomessa erityisen huonosti tai edes huonommin kuin muualla. Kysely heijastaakin tämän päivän yhteiskunnissa yleisemminkin vallitsevaa tuskaa siitä, kuinka toimia uudenaikaisessa informaatioympäristössä.

Kysely antaa kuitenkin aihetta optimismiin. Valtaosa vastaajista on ainakin kognitiivisella tasolla oivaltanut ne suunnanmuutokset tiedon käytössä päätöksenteossa, joita monimutkaisten kysymysten käsittely edellyttää. Monimutkaiset ilmiöt ja niihin liittyvä epävarmuus haastavat muun muassa tietokäsityksemme ja tapamme käyttää tietoa.

Jotta voisimme muuttuvissakin oloissa käyttää tietoa edistyksellisesti, tarvitsemme määrätietoista osaamisen, johtamisen ja hallinnon kehittämistä. Sen tulee kummuta kyvystä tunnistaa ne uutta lähestymistapaa edellyttävät tilanteet, joissa on tarpeen irrottautua perinteisestä kapeasta tietokäsityksestä ja lineaarisesta tiedontuotannon ja -käytön ideaalista. Digitalisaatio ja dialogi ovat tämän muutokset airueita.

Digiloikka. Kyselyssä emme etsineet tai löytäneet vastausta siihen, mikä on kansalaisten rooli tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksessa tai miten kansalaisten tieto otetaan osaksi päätöksentekoa. Monet uudistusaloitteet tulevat nykyisin kansalaisyhteiskunnasta. Myös suuri

osa uuden tiedon kasvusta tapahtuu viranomaisten ulottumattomissa ja viranomaisten hallussa olevan tiedon osuus pienenee. Silti päätöksenteon järjestelmät on nivottu enimmäkseen virallisen tiedon ympärille.

Kyselyn tuloksissa oli yllättävää, että vaikka vastaajat olivat hyvin yksimielisiä siitä, että digitalisaation mahdollisuuksia tukea tiedontuotantoa ei hyödynnetä riittävästi (Liite 2), he antoivat erittäin vähän painoarvoa esimerkiksi tekoälyn kehittämiselle ja käyttöönotolle pyrittäessä ratkaisemaan monimutkaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä (Boksi 3). Onko tekoäly vielä niin uusi asia, etteivät tiedon tuottajat tai edes tiedon käyttöä päätöksenteossa tutkivat ole kyenneet sitä hahmottamaan?¹⁹

Tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutus miellettiin ihmisten – asiantuntijoiden – välisenä. Kuitenkin koneiden välisellä vuorovaikutuksella voi sekä tiedon kokoomisessa ja synteessissä että toiminnan automaattisessa ohjauksessa – ja jopa päätöksenteossa – olla tulevaisuuden yhteiskunnissa kasvava rooli. Esimerkiksi tekoälyn avulla voisi olla mahdollista päästä käsiksi edellä kuvattuun päättäjien ulottumattomissa olevaan tietopohjaan.

Digiloikkaa peräänkuulutetaan nykyään useissa yhteyksissä hallinnon toimintamallien ja palvelujen uudistajana. Pohdittavaksi jää, miten digitalisaation kasvavia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää etsittäessä ratkaisuja ihmiskunnan isoihin kysymyksiin. Käytettä-

¹⁹ Tutkimusmaailman edustajista vain 15% piti tekoälyn kehittämistä merkittävänä lähestymistapana monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden käsittelyssä. Tiedon käyttöä päätöksenteossa tutkivilla luku oli lähes sama (14%). Koko aineistossa tekoälyn mahdollisuuksiin uskoi joka neljäs.

vissä olevaa tietopohjaa laajentava ja kokoava digiloikka on ulotettava myös tiedon käyttöön päätöksenteossa.

Monimutkaisessa maailmassa hyväkään tieto ei siksi välttämättä johda hyvään päätökseen, eivätkä hyvätkään päätökset yksin riitä muutosten synnyttämiseen.

Dialogiloikka. Perinteisen lineaarisen tiedonkäytön mallin mukaisesti ajatellen tämän kyselyn ja sen tulosten tulkinnan avulla on tuotettu merkittävää uutta tietoa päätöksentekijöiden käyttöön. Nyt tulokset täytyisi vain saattaa päättäjien tiedoksi tehokkaalla viestinnällä ja odottaa, että tietoon tartutaan ja perustellut ehdotukset pannaan toimeksi!

Kuten olemme tässä raportissa korostaneet, monimutkaisissa ilmiöissä maailma ei toimi näin – ja tiedon käyttö päätöksenteossa on monimutkainen yhteiskunnallinen haaste. Vaikka viheliäiset ongelmat vaikuttavat tulevaisuuteemme enemmän kuin koskaan, päättäjämme ja koko yhteiskuntakoneistomme on huonosti valmistautunut tarttumaan niihin. Lineaariseen syy-seuraus-suhteiden tarkasteluun perustuvassa päätöksenteon kulttuurissa kompleksiteettiä vierastetaan, koska se haastaa rationaalisen päätöksenteon ja vaikutusten ennustettavuuden.

Monimutkaisissa ilmiöissä muutokset syntyvät usein hajautuneesti ja vähitellen, eivätkä mullistavin kertapäätöksin. Monimutkaisessa maailmassa hyväkään tieto ei siksi välttämättä johda hyvään päätökseen, eivätkä hyvätkään päätökset yksin riitä muutosten synnyttämiseen. Käynnissä olevan murroksen keskellä myös eri toimijoiden roolit voivat muuttua.

Kehitettäessä tiedon käyttöä päätöksenteossa erityisesti monimutkaisissa kysymyksessä on siksi mentävä syvemmälle kuin kyselyn esiin nostamien yksittäisten käytäntöjen, prosessien tai instituutioiden uudistaminen (Ks. Boksi 4). Haasteena on muutostarpeeseen liittyvän tietoisuuden jalostaminen sisäistetyiksi periaatteiksi. Kysymys on maailman muihin muutoksiin kytkeytyvästä kulttuurisesta muutoksen tarpeesta, joka voi tapahtua

yhteiskunnallisen dialogin ja omakohtaisen oivalluksen kautta.

Kansalliset linjaukset, päätöksenteon prosessit tai tiedontuotannon ja vuorovaikutuksen tavat eivät muutu ilman merkittävää poisoppimista hallitsevasta lineaarisesta tiedon tuotannon ja -välittämisen sekä päätöksenteon mallista, eikä ilman parempaa ymmärrystä eri toimijoiden rooleista ja niiden muutoksesta. Yhteistä tulkintaa monimutkaisien ilmiöiden edellyttämistä toimintatapojen muutoksista on jatkettava. Siihen tarvitsemme dialogiloikkaa.

TULEVAISUUSTALO TYÖSSÄ MUKANA

Sitran Tieto päätöksenteossa -projektissa tunnistamme tiedon ja päätöksenteon muuttuvaan suhteeseen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia. Nostamme esiin uusia näkökulmia, lisäämme kohtaamisia aiheesta kiinnostuneiden kesken ja jaamme parhaita käytäntöjä. Autamme kokeilemaan uusia vuorovaikutusmalleja sekä kehittämään olemassa olevia tiedon ja päätöksenteon kohtamisareenoja. (sitra.fi/tieto-paatoksenteossa)

Lähdeviitteet

Casti, J. 2012. X-Events: The Collapse of Everything, HarperCollins, New York.

Doz, Y., Hellström, E., Kosonen, M., Lähdemäki, J. & Wilson, K. 2017. Reflections on the “Leadership under Complexity” Workshop. Sitra Working Papers 17.3.2017.

Heinonen, O-P. 2017. Julkinen päätöksenteko totuudenjälkeisessä ajassa. Yhteiskuntapolitiikka 82 (2017):1.

Hellström, E. & Ikäheimo, H-P. 2017. Tieto päätöksenteossa: Kartoitus tulevaisuuden vuorovaikutustarpeista. Yhteenvedo tuloksista. Sitra 12.9.2017

Hämäläinen, T. 2017. Suomen malli pitää päivittää monimutkaisempaan maailmaan. Talouselämä 1.9.2017.

Jakonen, M. 2017. Vastatieto – Tulevaisuuden asiantuntijuutta etsimässä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2017.

Kline, S.J. & Rosenberg, N. 1986. “An overview of innovation.” In R. Landau & N. Rosenberg (eds.), *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*. Washington, D.C.: National Academy Press, pp. 275–305.

Nichols, Tom. 2017. *The Death of Expertise: The Campaign Against Established Knowledge and Why it Matters*. Oxford University Press.

OECD. 2017. *OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017*.

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

Tutkimus- ja innovaationeuvosto. 2014. *Uudistava Suomi: tutkimus- ja innovaatiopolitiikan suunta 2015–2020*.

Valtioneuvosto. 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. Annettu Helsingissä 5.9.2013.

Valtioneuvosto. 2015. *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Liite 1. Kyselyn kohderyhmä, vastaajat ja aineisto

Tieto päätöksenteossa -kyselyä markkinoitiin 24.5.-30.6.2017 kohdennetusti vapaalla edelleen levittämismahdollisuudella. Kyselyn kohderyhmänä olivat tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksesta kiinnostuneet päättäjät, virkamiehet, tiedon- ja palveluntuottajat, rahoittajat sekä muut sidosryhmät. Markkinointi kohdennettiin organisaatioiden johtoon sekä erityisesti tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen kanssa työskenteleville.

Kyselyn aineisto tallennetaan yhteiskuntatieteelliseen tietoaarkistoon (www.fsd.uta.fi) kaikkien vapaasti hyödynnettäväksi. Tarkemmat tulostaulukot ja -kuvat on julkaistu Sitran sivuilla sekä Sitran SlideSharessa.

Esimerkkejä markkinoinnin kohderyhmistä:

Politiikka

Puoluejohdot ja puoluetoimistot, keskeiset valiokunnat ja valiokuntaneuvokset, puolueiden ajatuspajat, Tutkas

Hallinto, neuvostot ja työryhmät

TIN, ministeriöiden johto, VNK-politiikka-analyysiyksikkö ja hallituksen strategiasihteeristö, VM hallinnon kehittäminen, Muutoksenteekijöiden verkosto, Sitran julkisen johtamiskoulutuksen osallistajat, VN-TEAS-ohjauksryhmät, Kestävän kehityksen koordinaatioverkosto, Lainvalmistelun vaikutustendarviointi

Tutkimus

Sektoritutkimuslaitosten ja yliopistojen johto ja viestintäjohto, UNIFI, ARENE, KOTUMO, Strategisen tutkimuksen ohjelmanjohtajat ja vuorovaikutusvastaavat, VN-TEAS hankevastaavat, tiedepolitiikan tutkijat

Asiantuntijapaneelit

Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli, Luontopaneeli, ilmastopaneeli, biotalouspaneeli, Future Earth Finland, talouspolitiikan arviointineuvosto

Muu tiedon- ja palvelutuotanto

Kansallinen ennakointiverkosto, Kokeileva Suomi, ajatushautomot ja yhteiskehittelyn asiantuntijat, tietojohdaminen ry. tiede- ja tutkimusviestijät, media

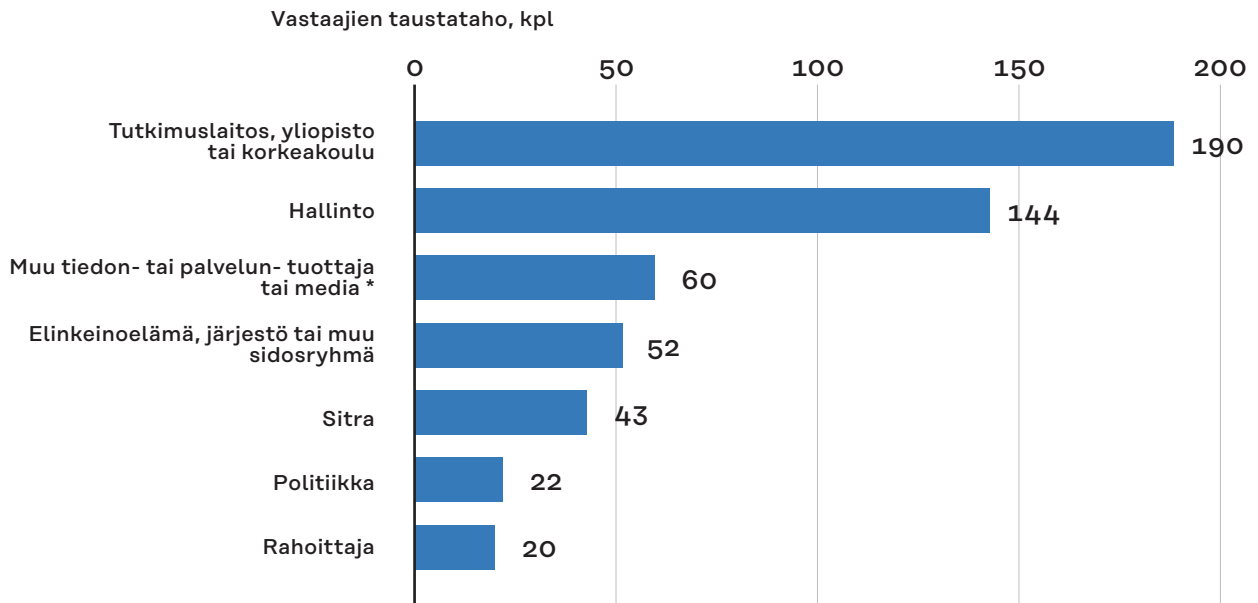
Rahoitus

Suomen Akatemia, Tekes, Strategisen tutkimuksen neuvosto ja pääsihteeristö, ministeriöiden tutkimustoiminnasta vastaavat, säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ja suurimmat säätiöt

Muut

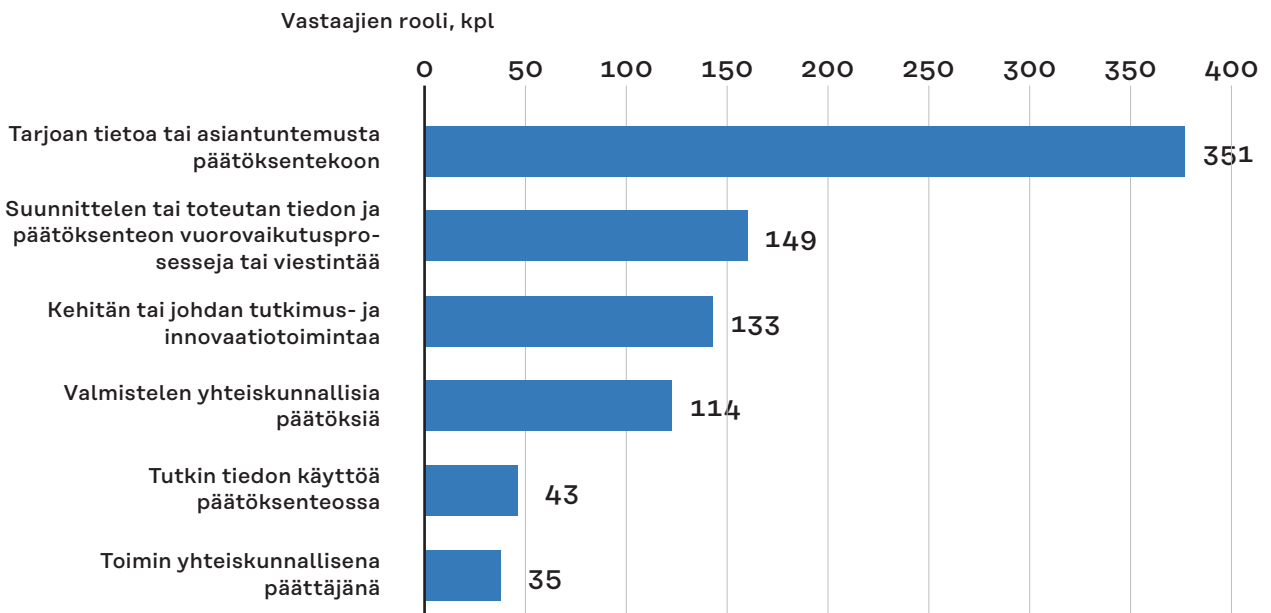
Tietojohdaminen ry., Sitran yhteiskunnallisen koulutuksen alumnit, sitralaiset, Sitran hallitus ja hallintoneuvosto

Mikä seuraavista kuvaa parhaiten taustatahoasi?
(Valitse yksi)



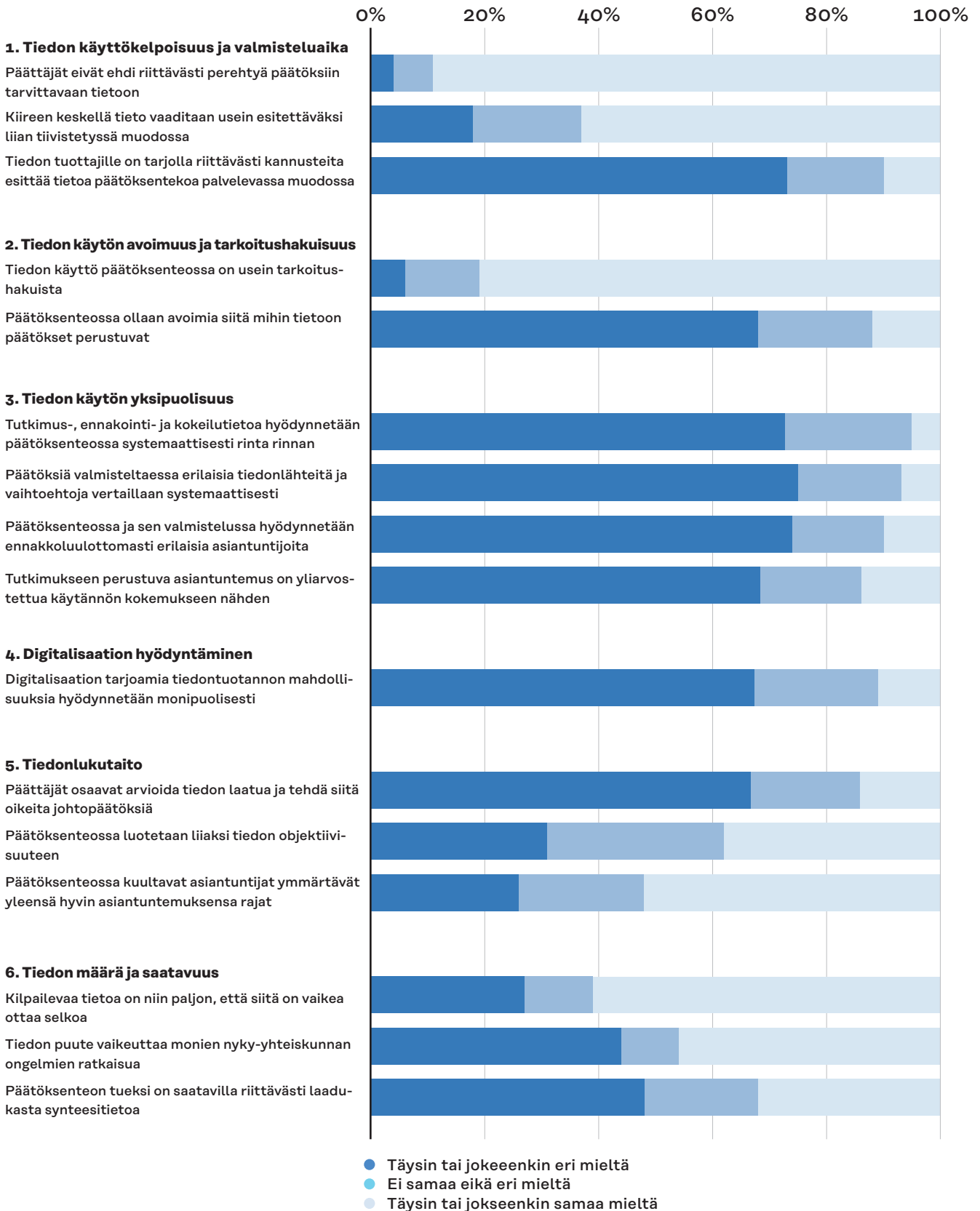
* ajatushautomo, konsultointi, kokeilutoiminta, viestintä, media, tms.

Mikä on oma roolisi tiedon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kentässä?
(Valitse korkeintaan kaksi itseäsi parhaiten kuvaavaa vaihtoehtoa)



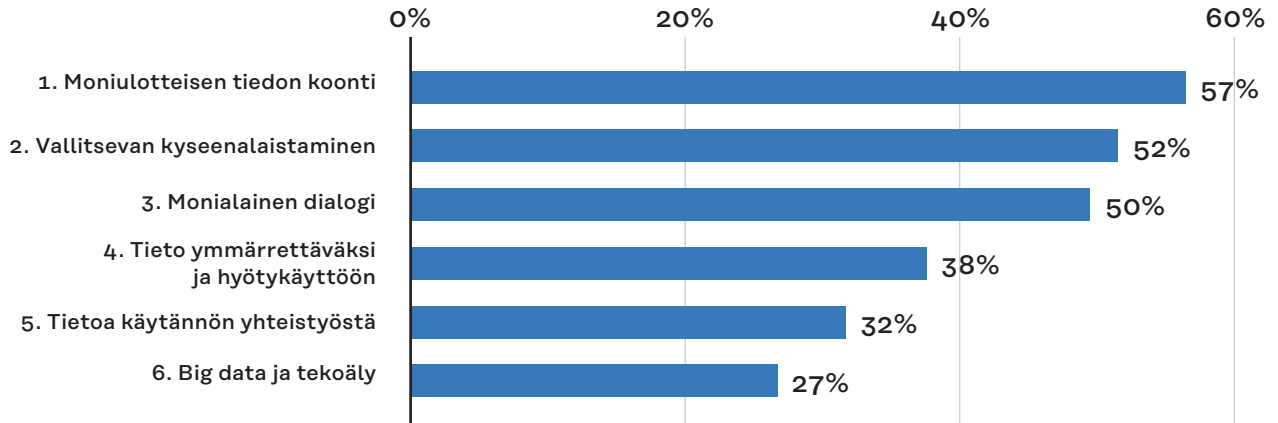
Liite 2. Nykytilaa koskevat väittämät

Mitä mieltä olet seuraavista nykytilaa koskevista väittämistä?
(Valitse mielipidettäsi parhaiten kuvaava vaihtoehto)



Liite 3. Lähestymistavat monimutkaisiin kysymyksiin

Mitä seuraavista lähestymistavoista pitäisi Suomessa erityisesti vahvistaa etsittäessä ratkaisuja monimutkaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin?
(Valitse korkeintaan viisi tärkeintä)



Ehdotetut lähestymistavat*:

1. Moniulotteisen tiedon koonti

- Päätösten moniulotteinen vaikutusten arviointi
- Monilähteen tiedon kokoaminen ja synteesi

2. Vallitsevan kyseenalaistaminen

- Vallitsevien oletusten ja käytäntöjen kyseenalaistaminen

3. Monialainen dialogi

- Eri tieteenalojen välinen dialogi
- Akateemisten ja käytännön asiantuntijoiden vuoropuhelu

4. Tieto ymmärrettäväksi ja hyötykäyttöön

- Tuoreimman tiedon nopea saaminen hyötykäyttöön
- Syvällisen erikoistiedon ymmärrettäväksi tekeminen

5. Tietoa käytännön yhteistyöstä

- Kokeilujen lisääminen
- Osallistava tiedontuotanto ja yhteiskehittäminen

6. Big data ja tekoäly

- Laajojen data-aineistojen analysointi
- Tekoälyn kehittäminen ja käyttöönotto

* Vastaajille esitettiin 11 lähestymistapaa, joista he saivat valita korkeintaan 5. Yllä olevassa temaattisesti samankaltaisia ja vastauksiltaan samansuuntaisia lähestymistapoja on yhdistetty ja niistä on esitetty keskiarvo.

SITRA

SITRA TYÖPAPERI 12.9.2017

Sitra Työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakkoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

ISBN 978-952-347-011-8 (PDF) www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11-13,
PL 160
00181 Helsinki
Puhelin 0294 619 991
🐦 @SitraFund