

Petri Virtanen, Jari Stenvall, Pasi-Heikki Rannisto

JULKISEEN POLITIIKKAAN LIITTYVÄ OPPIMINEN JA TIETOOON PERUSTUVA PÄÄTÖKSENTEKO

Johdanto – oppimisesta on loppujen lopuksi kysymys

Tiedämme vähän siitä, josta emme ole oppineet, kirjoittaa paljon puhuvasti Richard Freeman (2008) pohtiessaan oppimiskäsityksiä ja -tapoja julkisessa politiikassa. Hän on epäilemättä oikeassa. Jeremy Fantl ja Matthew McGrath (2011) taas sanovat, että usein on hyvä tietää, koska tietämisellä voi olla positiivisia seurauksia. Tässä kommentissa on olennaista huomata, kuten Fantl ja McGrath (mt., 164–165) huomauttavat, että tiedon ja uskomuksen välinen ero on huomattava. Tämä tulee ilmeiseksi erityisesti julkisen politiikan kentällä, jossa erilaisilla uskomuksilla (esim. erilaiset poliittiset ideologiat päätöksenteon taustalla) on suuri merkitys päätöksentekijöiden harjoittamissa päätöksissään.

Edellä mainittu Freeman on oikeassa myös siinä, että oppiminen on käytännössä julkisessa politiikassa aina sosiaalinen prosessi. Tämä ei kuitenkaan viittaa siihen, että julkisen politiikan areena olisi ristiriidaton toiminnan kenttä. Lawrence Susskind (2008, 269) kuvailee tätä prosessia julkisen politiikan toimijoiden – päätöksentekijöiden, valmistelijoiden, toimeenpanijoiden – päättymättömäksi toiminnaksi, jossa he yrittävät vaikuttaa toistensa ajatteluun ja käyttäytymiseen. Julkista politiikkaa koskevat päätökset syntyvät kompleksisessa vuo-

rovaikutusjärjestelmässä, joka kytkee yhteen politiikan, hallinnon ja muiden yhteiskunnan lohkojen toimijat erilaisiksi suhdeverkostoiksi, kuten Mikko Mattila (2000) on suomalaista hyvinvointipolitiikkaa koskevassa tutkimuksessaan havainnollisesti osoittanut.

Oppiminen tapahtuu tiedon varassa, ja oleellista on, miten tietoa tulkitaan ja miten sitä tulkitaan yhdessä, vuorovaikutuksessa toisten kanssa. Freemanin ajatus julkiseen politiikkaan liittyvästä oppimisesta sosiaalisena prosessina tulee kytkeä siihen, mitä ylipäänsä ajatellaan julkiseen politiikkaan liittyvistä oppimisen muodoista. Freeman (mt., 379–381) nimittäin jakaa oppimiseen liittyvät oppimismuodot kahteen päätyyppiin: positivistiseen (mekaaninen) ja konstruktionistiseen (orgaaninen). Positivistinen ajatuskaava lähtee liikkeelle ajatuksesta, että asia tapahtuu ajassa ja paikassa, se havaitaan ja voidaan siirtää hyödynnettäväksi jossain toisessa ajallisessa tai paikkaan liittyvässä kontekstissa. Konstruktionistinen ajattelumalli lähtee taas liikkeelle ajatuksesta, että julkinen politiikka on luonteeltaan emergentti. Tämän mallin mukaan julkinen politiikka ei ole koskaan valmis – se muokkaantuu ajan kuluessa ja muovautuu koko ajan nyansoidumaksi oppimisen tuloksena. Tällaisessa julkisen politiikan oppimisen mallissa itse oppiminen nähdään monenkirjavan ja monisäikeisen kommunikaation tuloksena.

Julkisen politiikan lähtökohtana on siis epävarmuus, kun pidämme lähtökohtana edellä mainittua Freemanin ajattelua (Freeman 2008, 382–383). Ajatus on looginen: jos epävarmuutta ei olisi, ei olisi myöskään tarvetta oppimista koskevaan pohdintaan. Pelkkä pohdinta kompleksisesta yhteiskunnasta muistuttaa meitä siitä, että epävarmuutta on todellakin ympärillämme. Yhteiskunnasta on tullut kompleksinen, ja sen kehitykseen vaikuttavat erilaiset systeemiset hallintaongelmat, joilla on suuri vaikutus julkisen politiikan sisältöihin ja vaikkapa julkisten palvelujen uudistamiseen (esim. Virtanen & Kaivo-oja 2014). Kun tilanne on tällainen, julkisen politiikan suunnittelijoiden, päätöksentekijöiden ja toimeenpanijoiden rationaalisuus on todellakin rajallista.

Julkista toimintaa koskevan tiedon ajallinen konteksti

Evert Vedung (1997) on osoittanut varsin havainnollisesti sen, miten ajallisesti moniulotteisesta asiasta on kysymys, jos pohdimme sitä, mihin politiikkasyklin vaiheisiin tieto oikeastaan kytkeytyy (ks. tästä myös Virtanen 2007). Vastaus tähän kysymykseen kuuluu kaikesa lakonisuuudessaan, että tieto kytkeytyy politiikkasyklin kaikkiin vaiheisiin. Vedungin termein tämä tarkoittaa julkisia poliitikkoja ja ohjelmia koskevaa suunnittelua, päätöksentekoa, toimeenpanoa, jälkikäteisarviointia ja palauteinformaatiota. Petri Virtanen (mt.) on tähän liittyen puhunut etukäteisarvioinnista (politiikan suunnitteluvaihe), jatkuvasta arvioinnista (politiikan toimeenpano) ja jälkikäteisarvioinnista (politiikkaan liittyvä oppimis- ja tilintekovastuuvaihe).

Kun lähtökohdaksi otetaan tällainen edellä mainittu ajallinen kolmiulotteisuus, on helppo yhtyä Elliot Sternin (2006) ajatuksiin julkisen toiminnan ja politiikan arvioinnin moniulotteisesta käytäntörakenteesta, joka koskee arvioinnin tekniikoita, metodeja, ammattimaisuutta, arviointikriteerien asettamista, hallinnollisiin prosesseihin kytkeytymistä, dialogisuusvaatimusta ja sosiaalista luonnetta (ks. myös Mark & Henry 2006). Poliittis-hallinnollisella tiedontuottamisella ja -hyödyntämisellä on monia erilaisia konteksteja, jotka tulee ottaa huomioon, kun pohditaan päätöksenteossa käytettävän tiedon olemusta ja käyttömahdollisuuksia. Suomalaisista tutkijoista tätä problematiikkaa ovat teksteissään avanneet esimerkiksi Pertti Ahonen (1998) hallituksen evaluaatitukea ja arviointitoimintaa koskien, Osmo Lampinen (1992) tieteellisen tiedon hyödyntämistä päätöksenteon eri vaiheissa koskevassa pohdinnassaan sekä Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala ja Jari Stenvall (2013) hahmottaessaan tiedon erilaisia käyttötarkoituksia päätöksenteon näkökulmasta.

Tiedon tuottaminen ja hyödyntäminen linkittyvät toisiinsa monin eri tavoin. Poliittisen päätöksenteon ollessa arvolähtöistä toimintaa tulee usein tiedon tuottamisen valinnoista eli siitä, millaista tietoa ja millaisilla tutkimuskysymyksillä pyritään selvittämään, arvolähtöisiä. Tiedonmuodostuksen ongelmia nostetaan esiin myös tämän kirjan

luvuissa. ”Sopivasti” arvolatautunut tiedon tuotanto ja hankinta saattaa helpottaa suunnittelua, mutta toteutuksessa törmätään vaikeuksiin. Tätä ongelmaa kutsutaan monesti kompleksisuudeksi, jota se osin onkin, mutta osa tästä niin sanotusta kompleksisuudesta on aiheutettu itse suuntaamalla tiedon tuottaminen vain haluttuihin ja arvolähtökohdista tarkoituksenmukaisiin kohteisiin. Usein on myös niin, että heikkoudet ja säästäminen suunnitteluvaiheen tiedontuotannossa ja hyödyntämisessä maksaa monin kerroin toteutusvaiheen ongelmina sekä lopputuloksen vajavaisuutena. Myös julkisen toiminnan strategisen johtamisen heikkoudet voidaan osin paikallistaa siihen, että suunnitteluvaiheessa on jotain tietoa jätetty huomioimatta, vähätelty tai sivuutettu kokonaan. Monesti julkinen strateginen johtaminen korvautuukin taktisella ja operatiivisella johtamisella (Rannisto 2005).

Tiedolla johtamista siis tapahtuu julkisen politiikkasyklin eri vaiheissa. Merkillepantavaa on, että tiedonintressi vaihtelee sen perusteella, missä vaiheessa politiikkasykliä kulloinkin ollaan. Poliitiikan *suunnitteluvaiheessa* tehtävässä etukäteisarvioinnissa huomio kohdistuu julkisen politiikan tai julkisen politiikan puitteissa jatkossa toimeenpantavan ohjelman tarkoituksenmukaisuuteen ja tarvelähtöisyyteen. Tässä politiikkasyklin vaiheessa päätöksentekijää kiinnostaa usein esimerkiksi se, missä määrin politiikkaa tai ohjelmaa perustellaan yhteiskunnallisten tarpeiden lähtökohdista ja missä määrin politiikalle ja ohjelmalle esitetyt tavoitteet, resurssit ja keinot ovat keskenään sopusoinnussa. Yhä keskeisemmäksi on tullut myös vaikuttavuusarviointi. Kysymys on siitä, minkälaisia potentiaalisia vaikutuksia uudistuksella on. Oleellista olisi tarkastella tietoperustaisesti päätöksiin ja uudistuksiin liittyviä riskejä ja toteutumisen reunaehtoja.

Poliitiikan *toimeenpanovaiheessa* tiedolla johtamisen tiedonintressi muuttaa muotoaan. Tässä vaiheessa päätöksentekijät ovat kiinnostuneita siitä, missä määrin politiikalla tai ohjelmalla on onnistuttu saavuttamaan niitä tavoitteita, joita sille suunnitteluvaiheessa asetettiin. Arvioinnin ja tietotuotannon näkökulmasta keskeinen huomio on tällöin politiikan tai ohjelman välittömissä tuloksissa, vaikutuksissa, tehokkuudessa ja myös tuottavuudessa.

Politiikkaprosessin päättävässä *tilintekovastuuvaiheessa* tiedonintressi muuttuu vielä kertaalleen. Tässä vaiheessa huomion keskipisteenä ovat pääasiassa politiikalla tai ohjelmalla aikaan saadut vaikutukset. Tiedolla johtamisen näkökulmasta tässä vaiheessa on tärkeitä tuottaa tietoa politiikan tai ohjelman onnistumisesta – ja epäonnistumisesta. Oppimiskokemusten dokumentointi on tärkeätä sen vuoksi, että politiikkasyklille on luonteenomaista nimensä mukaisesti syklinen luonne. Uusi suunnittelukierros julkisille poliitikoille ja ohjelmille lähtee liikkeelle edellisten interventioiden toimeenpanovaiheessa. Tavallaan kyse on siis siitä, että oppimiskokemukset dokumentoidaan seuraavien poliitikkojen ja ohjelmien edistämiseksi ja paremmaksi saamiseksi. Tässä yhteydessä on oleellista poliittis-hallinnollisen systeemin kyky hahmottaa politiikan ja ohjelmien toimeenpanon ongelmia ja eritellä mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen. Näin ollen olemme tilanteessa, jota oppivan organisaation yksi merkittävimmistä auktoriteeteista Chris Argyris (2010) kutsuu kaksoissilmukkaiseksi oppimiseksi.

Edellä hahmotettu tiedolla johtamisen ajallinen kolmiulotteisuus pätee julkisen politiikan ohella periaatteessa kaikkeen julkiseen toimintaan ja sen tilintekovastuun toteuttamiseen. Tilintekovastuun laajuudesta on viime aikoina julkaistu kriittistä tutkimuskirjallisuutta, ja on väitetty, että tilintekovastuuta koskeva tulkinta on laajentunut koskemaan tulosohejauvien tahojen, erilaisten ammattiryhmien ja kollegojen lisäksi myös palvelujen käyttäjiä (esim. Virtanen, Stenvall, Kinder 2014). Tällä määrittelyalan laajennuksella ei tule olemaan todennäköisesti merkitystä sille, että julkisten organisaatioiden toiminnassa suunnittelun, toimeenpanon ja jälkikäteisen arvioinnin (ja näihin liittyvien tiedolla johtamisen vaatimusten) merkitys tulee jatkossakin pysymään yhtä tärkeänä kuin ennenkin. Julkisiin organisaatioihin kohdistuu sekä organisaatioiden sisältä että ulkoa erilaisia tehokkuus-, tuottavuus- ja vaikuttavuusvaatimuksia, jotka tavallaan pakottavat julkiset organisaatiot kiinnittämään huomiota siihen, miten niitä tiedolla johdetaan ja miten niiden laatua pidetään yllä (tästä esim. Virtanen & Stenvall 2014a). Laatujohtamisen ja -analyytikan kirjallisuudessa esitetään runsaasti esimerkkejä Demingin PDCA-ympyrään

liittyen ajatuksella, että jokaisen laatuorganisaation toimintaan liittyy oppiminen ja tiedon hyödyntäminen – näkökulmana tällöin on, että toimintaa johdetaan tiedolla ja tieto tekee mahdolliseksi toiminnan suunnittelun (plan), toimeenpanon (do), kriittisen tarkastelun (check) ja toiminnan puutteita koskevien korjausliikkeiden (act) tekemisen (ks. esim. Beckford 1998).

Poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa tarvittavan tiedon olemus ja laatu

Avaamme seuraavassa luvussa ajatteluamme siitä, millaista tietoa julkisen politiikan poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa käytetään. Erityisesti pohdimme tutkimukseen perustuvan tiedon merkitystä poliittis-hallinnollisen päätöksenteon näkökulmasta. Lähtökohtana analyysissämme on, että päätöksenteossa hyväksi käytettävä tieto on parhaimmillaan luonteeltaan ajantasaista, kodifioitua, systemaattisesti tuotettua ja perusolemukseltaan validia ja reliaabelia. Näkökulmamme on tietoinen valinta, ja olemme tietoisia siitä, että päätöksenteossa tosiasiaa käytettävä tieto voi olla myös toisenlaisista premisseistä konstruoitua, alkuperältään vaikeaselkoista ja lähtökohdiltaan hankalasti tulkittavissa olevaa. Esimerkkinä tästä voidaan viitata tiedonjohtamisen klassikkoasemaan edelleen nousevaan Ikujiro Nonakan ja Hirotaka Takeuchin teokseen *The Knowledge-creating Company* (Nonaka & Takeuchi 1995), jossa kirjoittajat tekevät selkeän ontologisen ja epistemologisen eron implisiittisen (tacit) ja eksplisiittisen organisatorisen tiedon välille.

Tärkeää on pitää lähtökohtana sitä, että tiedon tuottamisen ja analysoinnin teknologiat ovat kehittyneet voimakkaasti ja tarjoavat näin uusia mahdollisuuksia poliittisen päätöksenteonkin kannalta. Tiedon saatavuus ei sinällään ole verkostoituneessa ja avoimessa yhteiskunnassa ongelma vaan enemmänkin sen käyttö ja analysointi. Tietoperustaisuuden yhteydessä onkin keskusteltu niin tiedon louhinnasta (Syväjärvi & Stenvall 2010) kuin ns. Big Data -ajattelun hyödyntämisestä (esimerkiksi Harri Jalosen artikkeli tässä teoksessa).

Mikä tahansa tieto ei poliittis-hallinnolliselle päätöksenteolle kuitenkaan kelpaa. Tiedon sisältöihin ja laatuun kohdistuu päätöksenteossa erilaisia laatuvaatimuksia, joita pohditaan lyhyesti seuraavassa (ks. Laws & Hajer 2008, 416–417):

Ensinnäkin, poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa hyödynnettävä tieto liittyy käytäntöön, praksiin, vähintäänkin kahdesta näkökulmasta. Tieto on tavallaan praksista itsessään ja perusolemukseltaan. Tieto on käytäntö, jota hyödynnetään, jotta julkinen toiminta olisi jatkossa parempaa ja toiminta tarkoituksenmukaisempaa. Toisekseen tieto koskee poliittis-hallinnollista praksista, josta välittyy tietoisuus tiedon muodossa poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon.

Toiseksi, päätöksenteossa hyödynnettävän tiedon validisuus ja reliabiliteetti tulee testata, tavalla tai toisella. Tämä vaatimus on tärkeä, koska näin vältetään siltä, että päätöksenteossa käytössä oleva tieto olisi lähtökohtaisesti väärin perustein tuotettua. Esimerkiksi Pierre Bourdieu (2001) kutsuu päätöksenteossa käytettävää tietoa insinööritiedoksi, jossa ei kyseenalaisteta valtaa pitävien intressejä – tavallaan siis siinä toistetaan ja vahvistetaan vallanpitäjien käsityksiä ja mielipiteitä ilman että tutkimustiedolla kyseenalaistetaan vallitsevia poliittikkoja ja käytäntöjä. Tieteellisen tiedon refleksiivisyys bourdieulaistain ajateltuna viittaa siihen, että tutkimustiedolla asetetaan kyseenalaiseksi vallitsevia käytäntöjä ja tämä kyseenalaistaminen lähtee liikkeelle tutkimusongelman muotoilemisesta, käytetyistä aineistosta ja analyysitavoista.

Kolmanneksi poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa tiedon tulee olla neutraalia ja ainakin jossain määrin institutionaalisesti riippumatonta. Tämä tarkoittaa, ettei valtaa pitävien ikäviksi kokemista asioista vaieta. Neutraalisuus ja riippumattomuus viittaavat tässä yhteydessä pyrkimykseen kohti puolueettomuutta. Näkökulma on tärkeä, koska yhteiskuntatieteellinen tutkimus on moneen kertaan osoittanut valtaa pitävien ja poliittis-hallinnollisten toimintakenttien ja verkostojen merkityksen päätöksenteossa (esim. Mattila 2000; Wacquant 2005).

Neljäs näkökulma liittyy siihen, kohdistuuko poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa hyödynnettävä tieto yhteiskunnan ongelmien

ja haasteiden kannalta tarkoituksenmukaisiin kysymyksiin. Alati monimutkaistuva yhteiskunta asettaa omat rajoitteensa sille, miten ja miksi tiedontuotanto ja tutkimuskohteet valikoituvat. Haasteena tässä on se, että julkisen politiikan kannalta merkittävät yhteiskunnalliset kysymykset onnistutaan saamaan tutkimuksen kohteiksi ja näin ollen myös päätöksentekijöiden ”asialistalle”. Yhteiskunnan kompleksisuus (Vartiainen, Ollila, Raisio ja Lindell 2014) ja organisaatioiden kyky toimia kompleksisessa toimintaympäristössä (Stacey 2010) ovat merkittävä reunaehto julkisen politiikan onnistuneelle toteutukselle.

Viidenneksi on otettava huomioon se, vallitseeko poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa tarvittavan tiedon tuottamisessa tietotuotannon ja tiedonhyödyntämisen välinen tieteenala-asymmetria. Tällä viittaamme siihen – ja kommenttimme liittyy edelliseen pohdintaan – pystytäänkö akateemisella kentällä tuottamaan päätöksenteon tarpeita silmällä pitäen riittävän nyansoitua tietoa, jota hankittaessa on otettu huomioon akateemisella kentällä tuotetun tiedon tieteenalarajoitteet. Yhtenä ratkaisumallina yhä kompleksisemmaksi muuttuvassa yhteiskunnassa voidaan pitää monitieteellisyyttä – koskien sekä tutkimuksen kysymyksen asettelua ja että analyysitapaa.

Yhteenvetona voidaan esittää, että tiedolla johtaminen edellyttää poliittis-hallinnollisissa systeemeissä systemaattisesti ja luotettavasti tuotettua tietoa, joka on kaiken lisäksi objektiivista. Lisäksi oleellisia asioita ovat tiedon oikea-aikaisuus ja sisällöllinen tarkoituksenmukaisuus. Näin ollen tiedon tuottajien rooli ei ole missään nimessä itsestään selvä. Rooli edellyttää poliittis-hallinnollisen päätöksentekojärjestelmän reunaehtojen ymmärtämistä, mutta myös tutkimustiedon ”asemointia” sen perusteella, mikä kulloinkin on merkittävä yhteiskuntapoliittinen ongelma.

Julkisen politiikan kentän tiedon tuottajat ja hyödyntäjät

Julkista politiikkaa koskevan tiedon tuottajia ja hyödyntäjiä voidaan tarkastella monin eri tavoin. Pierre Bourdieun sosiologiset käsitteet

avaavat sellaisen näkökulman julkisen politiikan tietoon, joka pakottaa pohtimaan julkiseen politiikkaan liittyviä rooleja – ja vallankäyttöä. Bourdieu tuli nimittäin kuuluisaksi siitä, että hän tavallaan hylkäsi koko yhteiskunnan käsitteen ja alkoi sen sijaan puhua yhteiskunnallisen toiminnan kentistä (ks. esim. Bourdieu 1998; Broady 1991). Bourdieun ajattelussa toimijat toimivat yhteiskunnallisen toiminnan erilaisilla kentillä kasatessaan erilaisia kullakin kentällä arvokkaaksi tiedostettuja ja tunnustettuja pääomia – ja muokaten samalla habitustaan, jolla Bourdieu viittaa toimijoiden yhteiskunnalliseen rooliin, joka on muokkaantunut ajan saatossa.

Bourdieun käsitteellisessä apparaatissa kenttä viittaa suhdejärjestelmään, joka vallitsee instituutio- ja henkilötoimijoiden muodostamassa kokonaisuudessa (Bourdieu 1979). Olennaista tässä suhteessa on ymmärtää, että bourdieulaisittain ajatellen kenttä on kamppailujen areena, jossa kilpaillaan pääomista ja asemista ja jonne pääsyä portinvartijat säätelevät. Bourdieun käsittein ajateltuna kentällä tapahtuva toiminta ei ole pelkkää veristä kilpailua kaikkien kesken (”vihollisia kaikkialla”), vaan kyse on myös liittoutumisesta, velvollisuuksista, erilaisista sidoksista, kumppanuuksien hakemisesta – tai orgaanisesta solidaarisuudesta, kuten Bourdieu (1998, 388) itse asian ilmaisee.

Bourdieulaisittain ajatellen voidaan esittää, että julkisen politiikan tietotuotannon kenttä on pirstaleinen toiminnan areena. Yhtäältä voidaan puhua *akateemisen tieteen kentästä*, jota edustavat yliopistot ja muut korkeakoulut. Suomen julkisen hallinnon kehittämisessä onkin nähtävissä historiallisessa tarkastelussa pitkä perinne hallintotieteellisen tutkimuksen hyödyntämisestä poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa (esim. Ahonen, Virtanen, Uusikylä 2002; Temmes & Kiviniemi 1997). Vertailevassa tarkastelussa näyttää siltä, että Pohjoismaissa 1990-luvulla tehdyt hallintouudistukset ovat olleet esimerkiksi angloamerikkalaisiin maihin verrattuna asteittaisempia ja hitaampia (Harrinvirta 2000), mikä todennäköisesti kertoo juuri siitä, että tavalla tai toisella hallintouudistukset on kytketty tietoon ja muutosprosesseissa on hyödynnetty tutkimustietoa.

Toisaalta voidaan puhua julkisen politiikan tiedon tuottajien osalta *hallinnollisen tutkimuksen kentstä*, jolla toimii erilaisia instituutio- ja henkilötoimijoita mutta jolle on luonteenomaista se, että kenttä rakentuu hallinnon sisäisen toimijarakenteen varaan. Esimerkkinä tällaisesta instituutiotoimijasta voidaan mainita sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla oleva Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Hallinnon sisään ankkuroituvassa tietotuotannon mallissa on otettava huomioon se, millainen objektiivisuus tuotettuun sisältyy. Tavallaan kyse on siitä, että hallinnon tutkimuslaitokset edustavat hallituksen politiikkaa ja heitä tulosohtavaan ministeriön tahtotilaa, vaikkakin tutkimuslaitoksissa itsessään korostettaisiinkin päätöksentekijöille tuotettavan tiedon validisuutta ja reliaabeliutta.

Kolmantena julkisen politiikan päätöksentekoa tukevan tiedon tuotannon areenana on hallinnon ulkopuolisen asiantuntijatiedon kenttä, jonka toimijoita ovat erilaiset neuvonantajat, konsultit, etujärjestöt ja muut mielipiteenmuokkaajat (ml. lobbausinstituutiot). Tämä tiedontuotannon kenttä sijoittuu muodollisesti poliittis-hallinnollisen päätöksenteon ulkopuolelle, joskin näiden välinen rajapinta hämärtyy koko ajan erilaisten ja eripituisten toimeksiantosuhteiden vaikutuksesta. Viime vuosina Suomessa on paljon keskusteltu muun muassa konsulttien ja asiantuntijoiden käytöstä hallinnon uudistamisessa, ja jotkut kirjoittajat ovat jo alkaneet epäillä, että näin hallinnosta on saatu aikaan tyhmä ja tehoton koneisto (Kuusela & Ylönen 2013). Jotkut kirjoittajat ovat myös epäilleet, että hallintoideologian muutoksilla on tavoiteltu paljon muutakin kuin pelkkien hallintorakenteiden muuttamista (esim. Yliaska 2014): tällaisen tulkinnan mukaan hallintoideologioiden (new public management ja new public governance) avulla ja hallinnon modernisoimisprojektin varjolla on rapautettu suomalaisen hyvinvointivaltion perusrakenteita ja muutettu yhteiskuntaa entistä liberaalimpaan suuntaan. Tällaisessa valtiointerventionismitulkinnassa kasvottoman ja rahalla maksetun asiantuntijatiedon rooli on helppo siirtää ajatuksellisen tikkataulun keskiöön.

Julkista politiikkaa koskevan tiedon hyödyntäjiä voidaan myös tarkastella Bourdieun kentäteorian näkökulmasta. Päätöksentekoa

varten tuotettua tietoa hyödynnetään ensinnäkin politiikan (politics) kentällä. Poliittiset päättäjät käyttävät tietoa päätöstensä tukena tavalla tai toisella, valikoiden tai ei. Toisaalta tietoa hyödynnetään hallinnon kentällä, millä viitataan tässä virkamiesten toimesta toteutettavaan päätösten valmisteluun ja julkisen politiikan toimenpiteiden suunnitteluun. Kolmanneksi voidaan ajatella, että päätöksentekoa varten tuotettua tietoa hyödyntää niin sanottu yleinen mielipide, joka on kenttänä sängen fragmentaarinen mutta johon kuuluvat tiedotusvälineet, erilaiset yhteiskunnalliset intressi- ja lobbainstituutiot. Periaatteessa jokainen kansalainen hyödyntää tietoa, jolloin keskeiseksi tulee myös tiedon helppo saatavuus. Poliittis-hallinnollista päätöksentekoa tukevan tietotuotannon ja tiedon hyödyntämisen yhteiskunnalliset mekanismit ovat moninaisia, epäselviä ja vaikeasti tulkittavia. Bourdieulaisittain ajatellen kiinnostavaa on pohtia sitä, ketkä toimivat edellä mainituilla tietotuotannon ja tiedon hyödyntämisen kentillä portinvartijoina. Nämä tahot viime kädessä ratkaisevat, kenen tieto on arvokasta siinä mielessä, että sitä todellakin käytetään päätöksenteon tukena. Näin ajatellen kiinnostus ja huomio kohdistuvat erityisesti niihin tahoihin, jotka tilaavat ja rahoittavat päätöksenteossa tarvittavaa tietoa sekä jalostavat ja tulkisevat sitä päätöksentekijöille.

Organisoitua vai organisatorista oppimista?

Tässä luvussa on jo tuotu esille, että se mikä pätee julkisen politiikan päätöksentekoon, pätee laajemminkin julkisiin organisaatioihin. Näin ollen voidaan sanoa, että poliittis-hallinnollista päätöksentekoa tukeva tiedolla johtaminen voi liittyä organisoituun tapaan toimia julkisen politiikan viitekehyksessä, tai sitten se voi liittyä organisatoriseen toimintatapaan yksittäisen julkisen organisaation näkökulmasta katsottuna.

Julkisen politiikan näkökulmasta katsottuna organisoitu tapa tiedolla johtamiseen liittyy siihen, miten päätöksenteon tueksi tarvittavan tiedon tarvetta perustellaan, millaista tietoa hyödynnetään

ja kenen mielipiteistä tietotuotannon osalta ollaan kiinnostuneita. Valtionhallinnossa avainroolissa tässä asetelmassa ovat valtioneuvosto (maan istuva hallitus) ja ministeriöiden ylin johto, joiden vastuulla on julkisen politiikan käytännön suunnittelu ja toimeenpanon valvonta.

Ministeriöiden vastuulla on puolestaan asioiden valmistelu valtioneuvostolle ja toimeenpanon johtaminen. Tietoperustainen julkisen politiikan johtamisen (evidence based policy) kriteerinä voidaankin pitää juuri sitä, missä määrin valmistelussa ja toimeenpanon johtamisessa nojaututaan tietoon. Esimerkiksi politiikkalinjausten toimeenpanoa on mahdollista edistää vahvalla informaatio-ohjauksella (Stenvall & Syväjärvi 2006). Tällöin keskeiseksi kysymykseksi nousee myös se, kuinka paljon toteutuksessa lopulta tieto vaikuttaa käyttämiseen ja valintojen tekemiseen.

Organisatorisessa katsannossa huomio kiinnittyy siihen miten yksittäiset julkiset organisaatiot toimivat. Chun Wei Choo (1998, 65–66) luonnehtii organisaatioita ymmärrystä tuottaviksi yhteisöksi. Choo on kiistatta oikeilla jäljillä, ja oikeastaan kysymys on siitä, miten tämä käytännössä yksittäisen organisaation tasolla tarkoittaa (ks. tästä Goold & Campbell 2002): millainen toimintatapa organisaatiolla on, kun se johtaa toimintaansa tietoon perustuen? Toimintatapa on organisaation luoma systemaattinen toimintojen tai työprosessien sarja, jota parannetaan sitä mukaa kuin tarvetta muutokseen ilmenee.

Organisoidun tai organisatorisen oppimisen tavoitteena on älykäs toimintamalli. Viime aikoina on puhuttu jossain määrin tutkimuksellisessa mielessä julkisten organisaatioiden älykkyydestä, ja sen on todettu – tiivistäen ilmaisten – liittyvän tiedolla johtamiseen ja uudentyyppiseen asiakaslähtöiseen ajatteluun palvelujen suunnittelussa, toimeenpanossa ja arvioinnissa (Virtanen & Stenvall 2014b).

Loppujen lopuksi julkisen toiminnan tiedolla johtamisella pyritään siihen, että julkinen toiminta olisi sen myötä älykkäämpää. Julkisen politiikan näkökulmasta älykkyyden on katsottu liittyvän siihen, että julkiset politiikat ovat haluttavia ja toteuttamiskelpoisia (esim. Christensen 2008, 452–453). Haluttavuudella viitataan tässä yhteydessä siihen, millaista yhteiskuntaa halutaan ja millaista

poliittis-hallinnollista päätöksentekoa sen pyörittämiseksi viime kädessä tarvitaan. Toteutuskelpoisuus viittaa tässä yhteydessä julkisen hallinnon organisaatioajattelun laatuun – siihen, että hallinto pystyy toimeenpanemaan tarkoituksenmukaisella ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta järkevällä tavalla julkista politiikkaa käytännöllisinä toimenpiteinä.

Tämä kirja

Käsillä olevan johdantoartikkelin lisäksi tässä teoksessa pohditaan tiedolla johtamisen tematiikkaa erilaisista näkökulmista.

Geert Bouckaert arvioi englanninkielisessä artikkelissaan tieteellisen tiedon merkitystä hallinnollisten uudistusten toimeenpanossa. Bouckaertin mukaan tieteellisen tiedon käyttöä säätelee yhtäällä tutkimustiedon tarjonta (kuka tarjoaa ja millaista tietoa) ja toisaalta tutkimustiedon kysyntä (kuka tietoa hyödyntää ja millä tarkoituksella). Bouckaert tuo tekstissään esille muun muassa käytännöllisesti orientoituneiden akateemisten tutkijoiden (*pracademics*) merkityksen tutkimustiedon välittämisessä perinteisten akateemisten instituutioiden ja päätöksentekijöiden välillä.

Harri Jalonen käsittelee artikkelissaan tiedolla johtamisen teoreettisia lähtökohtia. Samalla hän problematisoi tiedolla johtamiseen liittyviä tutkimuksellisia koulukuntia. Tekstistä käy hyvin ilmi ne jännitteet, joita syntyy tiedolla johtamisen ideaalin ja käytäntöjen väliin. Olennaista johtamistyön kannalta Jalosen mukaan on se, että johtamisessa osattaisiin erottaa olennainen informaatio epäolennaisesta päätöksistä tehtäessä.

Päivi Husman ja *Jan-Erik Johansson* pohtivat valtionhallinnon päätöksentekoon liittyvän tiedonmuodostuksen prosessia yhteisten tavoitteiden muodostamisen, tiedon tuottamisen ja tiedon hyödyntämisen näkökulmista. Husmanin ja Johanssonin analyysi paljastaa, että tiedolla johtamiseen liittyy useita erilaisia ongelmia tiedonmuodostuksen prosessin eri vaiheissa. Kirjoittajien johtopäätös on, että tietoa

tuotetaan, mutta usein irrallaan yhteiskunnallisista ongelmista. Tietoa myös käytetään, mutta käyttö on usein sattumanvaraista ja pirstaleista.

Klaus af Ursin ja *Juha Vartola* valottavat sitä, miten hallintoideologia ja hallintoajattelu ovat muovautuneet viimeksi kuluneen parinkymmenen vuoden aikana. Analyysissään he pohtivat hallintoideologian ja erityisesti julkisen johtamisen kehitysvaiheiden heijastumista siihen, millainen merkitys tiedolla johtamiselle on kulloinkin hallinnossa ja päätöksenteossa annettu.

Kaisa Lähteenmäki-Smith ja *Soile Kuitunen* tarkastelevat näyttöperusteisuuden merkitystä julkisessa politiikassa ja julkisessa hallinnossa. Kirjoittajat sanovat, että tieteen tuottamaa tietovarantoa tarvitaan, jotta päätökset ylipäänsä voisivat perustua riittäväälle tiedolle vaihtoehtoista ja niiden seurauksista. Lähteenmäki-Smith ja Kuitunen nostavat päätöksenteon näyttöperusteisuuden ja tieteellisen tiedon hyödyntämisen päätöksenteossa hyvän hallinnon kriteereiksi. Tiedon muotoilun ja fasilitoinnin toimintatapojen kehittämisen lisäksi kirjoittajat näkevät kokeilut keinona laajentaa tiedon hyödyntämisen valikoimaa päätöksenteon osana.

Pertti Ahonen tutkii omassa osuudessaan politiikan ja virkamiespätöksenteon rajapintaa. Hänen tarkastelunsa kohteena on politiikan, virkamiesten ja tieteen institutionaalinen logiikka. Ahosen johtopäätös on paljolti samansuuntainen, kuin mitä edellä mainittiin Husmanin ja Johanssonin artikkelin johtopäätöksenä: politiikkaa ja hallintoa koskeva tieto ei ole kunnolla ”hallinnassa” oikeassa paikassa ja oikeaan aikaan, millä on vaikutuksensa tiedon hyödyntämisen tapoihin julkisen hallinnon päätöksenteossa.

Jari Kaivo-oja erittelee strategisen ennakointitiedon merkitystä poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa. Kaivo-ojan mukaan kaikki strateginen ja visionäärinen päätöksenteko perustuu tulevaisuustietoon. Sopeutuva ennakointimalli on eräs mahdollisuus tuoda ennakointinäkökulma julkishallinnon päätöksentekoon systemaattisesti ja ketterästi sopeutumismahdollisuuksia etsien. Kaivo-oja esittelee osuudessaan sopeutuvaa ennakointimallia eri vaiheineen ja pohtii erilaisia evaluaatio- ja suodatusmalleja projektien ja erityisesti projektiportfolion hallintaan liittyen.

Maijaliisa Junnilan ja Sakari Hännisen aiheena on säädösehdotusten ennakkovaikutusten arviointi. Junnilan ja Hännisen teksti havainnollistaa, mistä kaikesta poliittis-hallinnollisen päätöksenteon edellyttämä ennakkovaikutusten arviointi koostuu ja millainen rooli ennakkovaikutusten arvioinnilla ylipäänsä on säädösvalmistelussa. Kirjoittajien tapausesimerkkinä on päättyneellä hallituskaudella toteutetun sosiaali- ja terveystaloustieteiden tutkimuskeskittämisen uudistamisen ennakkovaikutusten arviointi. Junnila ja Hänninen korostavat osaamisen merkitystä ennakkovaikutusten arvioinnin tekemisessä ja hyödyntämisessä: osaamisvaatimukset koskevat politiikkaprosessin hallintaa, tarkastelun kohteena olevan tutkimuskohteen järjestelmätasoisista tuntemuksista ja ylipäänsä arviointiosaamista.

Riitta-Maija Hämäläinen ja Arja R. Aro tarkastelevat tutkimustiedon tarvetta ja tarjontaa sekä tutkimustiedon ja politiikkatoimien vuorovaikutteisuutta. Artikkelissa kuvataan, miten tutkimustietoa käytetään liikunnan politiikkatoimissa, miten toimijat ja muut tiedon käyttäjät voivat edistää tutkimustiedon käyttöä ja millaisia uusia prosesseja ja instituutioita tässä yhteydessä voi syntyä. Kirjoittajat pohtivat sitä, millä tavoin tutkimustietoa nykyään käytetään terveyttä edistävän liikunnan politiikkatoimien pohjana ja miten sitä voitaisiin käyttää tehokkaammin.

Minna Branders pohtii turvallisuuden tutkimuksen yleistä tilannetta ja tarpeita valtiohallinnossa sekä tutkimuksen suhdetta johtamiseen ja päätöksentekoon. Branders korostaa turvallisuuden systematisointia luonnetta ja kausaalisuuden ymmärtämisen tarvetta ilmiöiden selittämisessä. Siihen esimerkiksi turvallisuuden ja talouden ”liittoa” ilmentävä ajankohtainen Ukrainan kriisi on konkreettinen näkökulma talouspakotteineen.

Risto Harisalo kirjoittaa valtiosta tietämättömyyden johtajana. Hänen mielestään yhteiskunnassa on valtion lisäksi tuskin mitään muuta instituutiota, josta ihmisillä on niin erilaisia ja jopa toisilleen täysin vastakkaisia käsityksiä, odotuksia ja toiveita. Harisalon tekstissä luodaan yleispiirteinen kuvaus erilaisten valtioiden kehityksen kaaresta. Artikkelinsa jälkimmäisessä osassa Harisalo tarkastelee sitä, miten

eettistä hyvinvointivaltiota voidaan kehittää niin, että se hyödyntää mahdollisimman hyvin yhteiskuntaa. Harisalon johtopäätös on, että yhteiskunnan nykyisistä ongelmista suuri osa selittyy itse asiassa juuri julkisen vallan omilla toimenpiteillä.

Vuokko Niirasen artikkeli on synteesi teoksen teemoista. Hänen mukaan ajatus tutkimustiedon käyttämisestä päätöksenteossa korostaa tutkimuksen yhteiskunnallista merkitystä. Tieteen ja käytännön väliin suhteeseen liittyvät myös kysymykset tutkimustiedon käyttöarvosta ja tutkimustiedon välittymisen mekanismeista. Tutkimustiedon käyttämisessä on poliittisen päätöksenteon osalla kysymys aina myös arvojen allokoinnista, ei yksin rationaalisista, tietoon perustuvista ratkaisuista. Tutkimustiedon merkitystä hallinnon reformeissa ja tutkimusten tietoperustan relevanssia voidaan arvioida esimerkiksi sen osalta, kykeneekö tutkimuksen teoria tunnistamaan ja kuvaamaan tutkimuksen kohteena olevia ilmiöitä ja prosesseja. Saadaanko tutkimuksen avulla lisää ymmärrystä päätöksenteon vaihtoehdoista ja päätösten vaikutuksista? Onko tiedolla johtaminen olemassa olevaa todellisuutta, myytti vai toteuttamiskelpoinen mahdollisuus?

Kirjallisuus

- Ahonen, Pertti (1998). *Hallituksen evaluaatiotuki. Kotimaiset näkemykset, kansainväliset kokemukset ja kehittäminen*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 6/1998. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Ahonen, Pertti & Virtanen, Petri & Uusikylä, Petri (2002). Evaluation in Finland. Teoksessa Furubo, Jan-Eric ym. (toim.), *Evaluation Atlas* (s. 47-61). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Argyris, Chris (2010). *Organizational traps*. Oxford: Oxford University Press.
- Beckford, John (1998). *Quality: a critical introduction*. London, Routledge.
- Bourdieu, Pierre (1979). *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Science of science and reflexivity*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, Pierre (1998). *The state nobility. Elite schools in the field of power*. Cambridge: Polity Press.

- Broadly, Donald (1991). *Sociologi och epistemologi. Om Pierre Bourdieus författarskap och den historiska epistemologin*. Stockholm: HLS Förlag.
- Choo, Chun Wei (1998). *The knowing organization. How organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Tom (2008). Smart policy. Teoksessa Moran, Michael ym. (toim.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (s. 448-468). Oxford: Oxford University Press.
- Fantl, Jeremy & McGrath, Matthew (2011). *Knowledge in an uncertain world*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, Richard (2008). Learning in public policy. Teoksessa Moran, Michael ym. (toim.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (s. 367-388). Oxford: Oxford University Press.
- Goold, Michael, Campbell, Andrew (2002). *Designing effective organizations. How to create structured networks*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Harrinvirta, Markku (2000). *Strategies of public sector reform in the OECD countries. A comparison*. Commentationes Scientiarum Socialium 57. Helsinki: Suomen tiedeseura.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013). *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmiä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lampinen, Osmo (1992). *The utilization of social science research in public policy*. Suomen Akatemian julkaisuja 4/1992. Helsinki: VAKP-kustannus.
- Laws, David & Hajer, Martin (2008). Policy in practice. Teoksessa Moran, Michael ym. (toim.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (s. 409-424). Oxford: Oxford University Press.
- Mark, Melvin M. & Henry, Gary T. (2006). Methods for policy-making and knowledge development evaluations. Teoksessa Shaw, Ian F. ym. (toim.), *The SAGE Handbook of Evaluation* (s. 317-339). Thousand Oaks ym.: Sage Publications
- Mattila, Mikko (2000). *Policy making in Finnish social and health care. A network approach*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka (1995). *The knowledge-creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2005). *Kunnan strateginen johtaminen*. Acta Universitatis 1072. Tampere: Tampere University Press.
- Stacey, Ralph D. (2010). *Complexity and organizational reality. Uncertainty and the need to rethink management after the collapse of investment capitalism*. London: Routledge.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjauksen kuntien hyvinvointitehtävissä*. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

- Stern, Elliot (2006). Contextual challenges for evaluation practice. Teoksessa Shaw, Ian F. ym. (toim.), *The SAGE Handbook of Evaluation* (s. 292-314). Thousand Oaks ym.: Sage Publications.
- Susskind, Lawrence (2008). Arguing, bargaining, and getting agreement. Teoksessa Moran, Michael ym. (toim.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (s. 269-295). Oxford: Oxford University Press.
- Syväjärvi, Aantti & Stenvall, Jari (2010). *Research on data mining in public and private sectors: organizational and government applications*. Premier Reference Source, IGI Global, USA.
- Syväjärvi, Antti & Vakkala, Hanna & Stenvall, Jari. (2013). Tiedon hallintaa ja positiivisuutta henkilöjohtamiseen julkisen sektorin terveydenhuollossa. Teoksessa Ollila, Seija & Raisio, Harri (toim.): *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä* (s. 151-170). Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi. Acta Wasaensia 277. Vaasa.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen*. Helsinki: Valtiovarainministeriö & Helsingin yliopisto.
- Vartiainen, Pirkko, Ollila, Seija, Raisio, Harri, Lindell, Juha (2014). *Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Helsinki: Gaudeamus.
- Vedung, Evert (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Virtanen, Petri (2007). *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Porvoo: Edita.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2014a). The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond – an unfinished trajectory for the new public management? *The International Journal of Leadership in Public Services* 10(2), 91-107.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2014b). *Älykäs julkinen organisaatio*. Tallinna: Tietosanoma.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Kinder, Toni (2014). Do Accountabilities change when public organisations transform to service systems? *Financial Accountability and Management*, hyväksytty julkaistavaksi. Ilmestyy.
- Virtanen, Petri & Kaivo-oja, Jari (2014). *Reforming public service systems within the framework of emerging systemic governance challenges*. Työpaperi. Ilmestyy.
- Wacquant, Loïc (2005). Symbolic power in the rule of the "state nobility". Teoksessa Wacquant, Loic (Ed.), *Pierre Bourdieu and Democratic Politics* (s. 133-150). Cambridge: Polity Press.
- Yliaska, Ville (2014). Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into.