

Julkinen päätöksenteko totuudenjälkeisessä ajassa

OLLI-PEKKA HEINONEN

Demokratia on malli yhteisten asioiden hoitamiseksi. Demokratian saama kannatus on perustunut luottamukseen siitä, että demokraattinen prosessi synnyttää oikeudenmukaisia tuloksia. Se perustuu jokaisen kansalaisen mahdollisuuteen vaikuttaa omaan elämäänsä ja yhteiskunnan kehitykseen. “Government of the people, by the people, for the people”, kuten Abraham Lincoln asian ilmaisi puheessaan Gettysburgissa.

Demokratia on ongelmissa. Ympäri maailmaa näkyy kasvavaa tyytymättömyyttä siihen, miten päätöksentekijät saavat toivottuja muutoksia aikaan. Monissa maissa eri syistä päätöksenteko on ollut halvaantuneena pitkiä aikoja. OECD:n selvityksissä kansalaisten luottamus päätöksentekoa kohtaan on ollut alhaista; vain 40 prosenttia kansalaisista luottaa hallituksiinsa (Gallup World Poll, OECD Government at a Glance 2015). Päätöksentekijöiden eliitin ja kansalaisten välinen jännite on noussut keskeiseksi poliittiseksi akseliksi esimerkiksi brexit-äänestyksessä, Italian kansanäänestyksessä ja Yhdysvaltain presidentinvaaleissa.

Paljon puhutaan siitä, millaista politiikkaa pitäisi harjoittaa, mutta vähemmän siitä, miten yhteiskunnallista muutosta on ylipäättään mahdollista saada aikaan. Samainen Lincoln sanoi myös: ”Give me six hours to chop down a tree and I will spend the first four sharpening the axe.” Jos demokratian ei enää koeta synnyttävän oikeudenmukaisia ratkaisuja, pitäisikö sen prosesseja miettiä uudelleen? Kuinka teräviä meidän kirveemme ovat puremaan tämän päivän yhteiskunnan ongelmiin? Onko ympäristönmuutos muuttanut myös kaadettavan puun laatua?

Pyrin seuraavassa kuvaamaan päätöksenteon toimintaympäristössä tapahtunutta muutosta ja sitä, mitä se tarkoittaa tietoon perustuvan päätöksenteon kannalta. Nojaan huomioissani kahdeksan vuoden ministeriaikaani sekä vajaan viiden vuoden valtiosihteerijaksooni kymmenen vuotta myöhemmin.

Toimintaympäristön muutos saa koneen yskimään

Päätöksenteko ja sen valmistelu tapahtuu täysin erilaisessa toimintaympäristössä kuin 25 vuotta sitten. Kärjistäen kuvaten silloin päätöksenteko toimi kuin suuri kone. Oli hallinnonalojen putket, joihin ongelmat pudotettiin, ja toisesta päästä tuli ulos ratkaisun takaava säädös, määrärahaesitys tai perustettava uusi vastuuviranomainen. Tärkeää oli valita näistä kolmesta työkalupakin työkalusta oikea.

Oli yksi taho, jonka tehtävä oli synnyttää hallinnonalan tietopohjaa. Oli virkamies, joka vastasi tuon tiedon saattamisesta hallitusten esitysten perusteluihin. Oli komiteat, joissa istujat tunisivat toisensa edellisistä komiteoista ja jotka yhteen sovittivat eri sektoreiden ja arvomaailmojen näkemyksiä.

Ongelma irrotettiin kontekstistaan käsitteelliseen tarkasteluun, ja ratkaisu synnytettiin ajan kanssa, huolellisesti pohtien. Vaikka säädöksiin ei enää kirjoitettu 1800-luvun tapaan, että kyse on sen ja sen asian lopullisesta järjestämisestä, ajatus lopullisuudesta eli voimakkaana. Ratkaisu sitten jalkautettiin hallinnonalan tasojen välityksellä vesiputousmaisesti kohti kansalaisen arkea. Auktoriteetin käyttöä ei kyseenalaistettu. Maailma tuli päätös kerrallaan valmiimmaksi ja paremmaksi.

Ongelmia on ratkottu lisäämällä monimutkaisuutta. Jokainen uusi pykälä, määrärahamomentti ja vastuuorganisaatio on tuonut uuden kompleksisuuden kerroksen yhteiskuntaamme. Myös teknologian kehittäminen ongelmien ratkaisemiseksi on lisännyt kompleksisuutta. Samalla valta on liennut yksittäisiltä vallanpitäjiltä yksilöiden ja organisaatioiden väliin vuorovaikutussuhteisiin, verkostoihin. Lopputuloksena onkin ollut juuri se yhteiskunta, jonka perustoimintoja on hyvin vaikea ymmärtää, saatikka muuttaa. Muutosta teh-

dään aina vaan lisäämällä uusi kerros monimutkaisuutta, ja sillä on hintansa.

Nyt kone onkin alkanut yskimään. Ongelmat eivät enää mahdu putkista läpi, ja käytettävät työkalut tuntuvat riittämättömiltä. Päättäjien hyvästä tahdosta huolimatta päätökset eivät toimeenpanossa aina muutu toivotun kaltaiseksi. Viime vaalikaudella maan hallitus teki kolme kertaa sisällöltään lähes identtisen päätöksen rakennepoliittisista toimista, ja silti toimeenpanossa paketista toteutui murto-osa.¹ Pelkät päätökset eivät enää riitä muutosten synnyttämiseen. Valmistelua syytetään kiireen aiheuttamasta huonosta laadusta – viimeksi nyt joulun alla lakien perustuslainmukaisuuden vajavaisesta huomioon ottamisesta.

Ongelmien ratkaisu näyttyy mielikuvana, jossa päätöksentekijät yrittävät saada laatikosta ulos ponnahtavaa vieteriklovnia takaisin laatikkoon, mutta yllättäen ja aina uudestaan päättäjien tuskaksi ja kansalaisten turhaantumiseksi klovnin ponnahtaa jostain esiin. Päättäjät ovat taikurin roolissa ja kansalaiset yleisönä. Lopputuloksena taikuriesitys muuntuu pelleparodiaksi.

Läheltä seuranneena tiedän toisaalta sen vilpittömän tahdon ratkaista ongelmia ja toisaalta aika ajoin tulevan tuskan, kun vieteriklovnin taas yllättäen on ponnahtanut esiin. Yllätykset tarkoittavat ongelmia, ja niitä riittää.

Toimintaympäristöämme leimaavat moninaiset keskinäisriippuvuudet ja muutoksen nopeus. Yhdessä ne tekevät tulevaisuuden ennustamisen ja suunnittelemisen lähes mahdottomaksi. Keskeiseksi haasteeksi muodostuukin kysymys siitä, miten elää ja toimia kasvavan epävarmuuden kanssa.

Kriisit hoituvat, mutta mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä

Kokemukseni perusteella päätöksentekomme ja julkinen hallintomme kykenee selviytymään hyvin äkillisistä kriiseistä. Esimerkkinä toimii kansainvälistä suojelua hakevien määrän äkillinen kasvu 2015. Määrien kymmenkertaistumiseen reagoitiin nopeasti, eri hallinnonalat kykenivät toimimaan yhteistyöhön, säädöksiä muutettiin ja prosessit suunniteltiin muuttuneeseen tilanteeseen sopiviksi.

Yhtä optimistinen en ole julkisen hallintomme kykyyn tarttua mahdollisuuksiin. Digitalisaatio, uusien työpaikkojen ja investointien synnyttäminen tai käyttäjälähtöisten julkisten palveluiden kehittäminen edellyttävät onnistuakseen useiden hallinnonalojen saumatonta työskentelyä. Paine yhteistyöhön mahdollisuuksien hyödyntämiseksi näyttää olevan pienempi kuin hallinnonalojen omien intressien aiheuttama kitka.

Samaan ohjaa vahva riskien välttämisen kulttuuri. Kriisin huonosta hoidosta tulee julkinen kritiikki, mutta käyttämättömistä mahdollisuuksista ei. Mahdollisuuksiin tarttumattomuus näyttää olevan turvallisempaa kuin mahdollinen epäonnistuminen.

Nopea muutos tarkoittaa myös kansallisvaltioiden osalta sitä, että mahdollisuuksien ikkunat aukeavat ja sulkeutuvat. Globalisaatio etenee sykkyrättäin, ja sen avaamat mahdollisuudet voidaan hyödyntää tai sitten ei. Viimeisten vuosikymmenien globaalien tulonjaon kehitys viittaa siihen, että Suomen kaltaiset maat eivät automaattisesti kuulu globalisaation aallokossa voittajiin (Lakner & Milanovic 2015). Kansallisvaltion päätöksenteon piiri kapenee, mutta jäljelle jäävien päätösten merkitys korostuu. Avoimen, kitkattoman globaalitalouden tilanteessa julkisen sektorin huonosti toimivien kannusteiden haitallinen vaikutus on suurempi kuin sulkeutuneemmassa taloudessa.

Olellaiseksi muodostuu se, miten hyvin yhteiskuntamme yleensä – ja osana sitä julkinen päätöksentekomme ja hallintomme – kytkeytyy tietovirtoihin, oppii uutta ja osaa soveltaa oppimaansa hyödyksi. Kyvykyys oppia uutta on mahdollisuuksien hyödyntämisen avain.

Kompleksisuus ja keskinäisriippuvuudet tekevät yhteiskunnallisista ongelmista pirullisia kimppuja, jotka eivät aukea yhdestä narusta vetämällä vaan menevät tiukemmin solmuun (Rittel & al. 1973). Kimput koostuvat paradokseista, keskenään ristiriitaisista, pysyvästi ratkaisemattomista jännitteistä. Keskinäisriippuvuudet ja nopea muutos yhdessä tekevät pirullisesta ongelmasta epälinearisesti kehittyvän ja siksi perinteisen rationaalisen keskitetyn päätöksenteon ja suunnittelun ulottumattomissa olevan ilmiön.

Miten sitten toimia tällaisessa toimintaympäristössä? Miten pitää huoli siitä, että eri puolilla havaitut yhtäläisyydet 1930-luvun kanssa eivät johda kompleksisuuden purkamiseen sodan keinoin?

¹ *Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano, johtoryhmän loppuraportti (ks. valtioneuvosto.fi).*

Ratkaisut yksinkertaistamalla vai moninaistamalla?

Kompleksinen ja epävarma maailma nostaa esiin kaksi toisilleen vastakkaista selviytymiskeinoa. Toisaalta epävarmuuteen voi vastata yksinkertaistamalla asioita, ja toisaalta siihen voi vastata lisäämällä ratkaisukeinojen moninaisuutta vastaamaan toimintaympäristön moninaisuutta (Ashby 1958; Boisot & McKelvey 2010). Olemme vedenjakajalla: toimivatko yksinkertaiset vai moninaisuuden tunnustavat ratkaisut epävarmassa ympäristössä paremmin?

Yksinkertaistamisen ilmiöitä näemme jo kaikkialla. Yksinkertaiset ja populistiset ratkaisut saavat kannatusta keskenään hyvinkin erilaisissa yhteiskunnissa. Kansalaiset ovat valmiita hyväksymään vahvan kontrollin, keskitetyn vallankäytön, kansalaisvapauksia ja ihmisoikeuksia rajaavat toimet, jotta epävarmuus vähenisi. Liika erilaisuus halutaan siivota epämääräisenä pois sekoittamasta. Sankarilliset johtajat ja halki-poikki-pinoon-ratkaisut ovat voitolla. Niihin sisältyy viesti, että ei tarvitse uudistua ja oppia uutta, koska jollakin on ”totuus”, oikea vastaus monimutkaiseen maailmaan.

Oxford Dictionary valitsi vuoden 2016 sanaksi termin ”post-truth”. Yhdysvaltain presidentinvaalit ja brexit-kansanäänestys nostivat käsitteen englanninkielisenä tapetille, vaikka ilmiö ei kielirajoihin ole pysähtynyt. Sillä tarkoitetaan tunteisiin vetoavaa poliittista kulttuuria, jossa sanoman suhde tosiasioihin sivuutetaan toissijaisina.

Tarinan voima on epävarmuuden keskellä vahva. Media on jo pitkään kertonut pieniä tarinoita ihmisten kokemusten ja tuntemusten kautta. Laatujournalismin erottaa muusta se, onko pienillä tarinoilla kosketuspinta suureen kuvaan ja tietopohjaan.

Donald Trump hyödynsi pienen tarinan voimaa kertoessaan laittomien maahanmuuttajien yksittäisistä väkivallanteoista. Se jättää vahvemman muistijäljen kuin tilastollinen fakta, ja äänestyspäätöksiäkin tehdään muistojen pohjalta.

Epävarmuutta voi myös lieventää kaipuulla menneisyyteen. Monet poliittiset liikkeet hakevat kannatuspohjaa menneiden vuosikymmenten kultaantuneista muistoista. Tehokkuus, virtaviivaistaminen ja selkeät organisaatio- ja vastuumallit ovat yksinkertaistamisen sukua. Tätä kaikkea löytyy maailmalta yllin kyllin. Yksinkertaistaminen epävarmuuden edessä on ollut voittajakonsepti.

Muutosmuskelit paras turva epävarmuuden keskellä

Voisiko kansakunnille olla muuta tietä valittavanaan pirullisten ongelmien ja epävarmuuden edessä? Posttruth-todellisuus on saanut monet kaipaamaan enemmän faktoihin kuin retoriikkaan perustuvaa demokratiaa. Jos yksinkertaistamisen tie tökkii, niin toinen vaihtoehto on pyrkiä adaptoitumaan moninaiseen ja nopeasti muuttuvan toimintaympäristöön.

Se tarkoittaa valmiutta muuttua ympäristön muutoksen mukana, adaptoitua niihin tieto- ja arvoketjuihin, joissa mahdollisuuksien ikkunat avautuvat. Se tarkoittaa tiedon ja datan kytkemistä päätöksenteon ja toimeenpanon pääprosesseihin. Ja se edellyttää innovatiivisuuden nostamista uudeksi virkamieshyveeksi perinteisten rinnalle, koska valmiita työkaluja tai reseptejä pirullisten ongelmien ratkaisemiseksi ei ole, vaan ne on synnytettävä uniikkeina itse.

Vahvojen keskusjohtoisten ohjausmallien sijaan tarvitaan alhaalta ylöspäin syntyvän uusiutumisen vahvistamista ja tukemista. Toimintakulttuuriin kaivataan epävarmuuden hyväksymistä, yksien totuuksien kavahtamista, erilaisuuden hyödyntämistä, utelaisuutta ja valmiutta lähteä kokeilemaan uutta ja tukemaan riskinottoa.

Kompleksiseen toimintaympäristöön sopiva tapa toimia eroaa täysin siitä lineaarisen ja maltillisen muutoksen todellisuudesta, johon kaikki yhteiskuntamme keskeiset organisaatiot, prosessit ja johtamisjärjestelmät on rakennettu. Siksi moninaisuuden lisääminen edellyttää ennen kaikkea poisoppimista ja mentaalisen karttamme päivittämistä.

Pirulliset ongelmat tunnistettava

Ensimmäinen päivitettävä asia on ymmärrys toimintaympäristön ja ratkaistavan ongelman luonteesta. Meille on kehittynyt vahva suunnitteluvaisto. Uskomme hallitsevamme budjetein, strategioin ja toimeenpanosuunnitelmin tulevaisuutta. Elävä elämä ympärillämme kuitenkin heittää kerta toisensa jälkeen kylmää vettä päällemme. Esimerkiksi globalisaation vaikutukset työpaikkojen luovaan tuhoon ovat entistä vaikeammin ennakoitavissa ja kontrolloitavissa. Epävarman tulevaisuuden päälle on yhtä vaikea suunnitella kuin yrittäisi luistella veden päällä.

Suunnittelun maailmassa jokainen yllätys tar koittaa ongelmaa, ja niitä riittää. Meidän tulisi opia hyödyntämään yllätyksiä, ennakoimaan suunnittelun sijasta, luomaan kompetensseja kohdata epävarmuutta ja hyötyä siitä.

Kaikki ongelmat eivät tulevaisuudessakaan ole pirullisia. Olennaista onkin kyetä määrittelemään, millaista ongelmaa ollaan ratkaisemassa, koska ongelman luonne ja sen määrittely on olennainen osa sen ratkaisua.

Viime vaalikaudella ratkaistiin sote-ongelmaa, mutta tosiasiaa eri tahot olivat ratkaisemassa aivan eri asiaa. Osa ratkaisi julkisen talouden kestävyysongelmaa, osa paikallishallinnon tulevaisuuden mallia ja osa mahdollisimman laadukkaita sosiaali- ja terveystalouksia. Kriittiseksi muotoutui se, että eri ratkaistavia asioita ei valmisteltu yhdessä vaan erillisissä valmisteluputkissa. On ymmärrettävää, että jos ollaan ratkaisemassa eri ongelmaa, lopputuloskaan ei voi olla yhteinen.

Vahvassa on uskomme siihen, että ongelmiin on oikea ratkaisu. Sen voivat asiantuntijat tai johtajat kertoa – tai valmis resepti voidaan kopioida Ruotsista. Monesti näin onkin, mutta ei luonteeltaan pirullisissa ongelmissa. Niitä ei lopullisesti ratkaista, mutta niihin sisältyvistä paradokseista voidaan päästä jossain hetkessä yhteiseen ymmärrykseen. Se voi syntyä luottamuksen pohjalta, käsiteltävän kysymyksen kaikkien osapuolten yhteisellä ongelmanmäärittelyllä, huolien ja ratkaisunäkemyksien jakamisella ja kuulemisella, ja yhteisellä sitoutumisella ratkaisuun. Paradoksit eivät silloinkaan ratkea, mutta on löydetty tapa päästä eteenpäin niiden kanssa toimeen tullen. Ratkaisu ei ole oikea tai väärä, se on vain paremmin tai huonommin tiettyssä hetkessä toimiva.

Digitaaliset kansalaislähtöiset palvelut ovat hyvä esimerkki pirullisesta, ei ongelmasta, vaan mahdollisuudesta. Toimiva palvelukehitys voi toteutua vain hajautettuna, ja hajautetussa kehittämisessä syntyvien haasteiden ratkaisu edellyttää keskitettyjä yhteisiä standardeja ja poikkihallinnollisia pelisääntöjä.

Tällaisesta tavasta tehdä muutosta on paljon sekä teoreettista pohdintaa että käytännön esimerkkejä (ks. esim. Innes & Booher 2016; Kania & Kramer 2011; Sabel & Zeitlin 2012; Van Der Heyden & al. 2008; Senge & al. 2015; Mitleton-Kelly 2011; Härmäläinen 2015; Vartiainen 2005). Paljon varsinkin uusien liiketoimintamallien kehittämisen yhteydessä kuvailtu ekosysteemi- ja alustatalousajattelu on edellä kuvatun ongelmarat-

kaisumallin sukua. Molemmat vastaavat nopeasti muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin, hakevat yhteiskehittämällä uusia ratkaisuja, hyödyntävät yhteistyötä kilpailun sijaan ja perustuvat käytännön tekemiseen eivätkä suunnitteluun.

Ketterä strategisuus

Nykyiset sankarillisen johtajuuden mallit ovat tuhoisia tällaiselle toimintatavalle. Yhdensuuntaisesti ylhäältä alaspäin toimivat hallinnon mallit sopivat huonosti kompleksiseen toimintaympäristöön. Ongelmaa ja siihen liittyviä syy-seuraussuhteita ei voida irrottaa kontekstistaan abstraktilla tasolla ratkaistavaksi, ja konteksti myös muuttuu jatkuvasti. Tämän takia perinteinen komitea on yksin huono työkalu pirullisten ongelmien ratkaisussa. Yhdessä käytännön kokeilujen kanssa komitea voi muodostaa toimivan, kaikki olennaiset ongelman osalliset saman oppimisprosessin äärelle kokoavana työkalun.

Puhumme tässä ajassa niin paljon kokeilemisesta juuri siksi, että se on paras keino saada selville mikä toimii ja mikä ei. Virkamiehen tai päätöksentekijän pöydällä loogiselta ja toimivalta näyttävä malli saattaa muuttua irvikuvakseen, kun se kohtaa todellisuuden.

Johdon yhtenäisyys, strateginen herkkyys ja kyky joustavasti siirtää resursseja tarpeen mukaan ovat olennaiset systemisen ominaisuudet moninaisuuden keskellä (Kosonen & Doz 2014). Hallinnon koneen erilliset putket toimivat esteinä kaikille kolmelle.

Yhtenäisempi valtioneuvosto on välttämätön askel koko julkisen hallinnon toimintatapojen uudistumiselle. Pääministerin toimintaedellytykset kaipaavat vahvistamista, ei yksittäisen toimijan vallan keskittämiseksi, vaan yhtenäisemmin toimivan ministerikollegion tukemiseksi. Kun keskinäisriippuvuudet ovat jatkuvassa liikkeessä, kokonaisnäkömyksen tärkeys korostuu.

Tieto ja data hyödynnettävä kansalaisten parhaaksi

Päätöksenteko kaipaa monipuolisempaa ja paremmin hyödynnettävissä olevaa tietoa siihen prosessiin, jossa arvovalintoja tehdään. Tutkimustieto, tilastotieto, kokeilujen synnyttämä tieto, avoin data, ennakoitietä ja hiljainen tieto kohtaavat nyt

päätöksenteon hajanaisesti, usein organisaatiolähtöisesti tiedon tuottajan intressistä. Harvassa ovat ne tilanteet, jolloin kysymykseen ”mikä toimii” löytyisi eri näkökulmista kerätty yhtenäisesti hyödynnettävä tieto.

Päätöksentekoa tukevan ongelmalähtöisen ja ratkaisuhakuisen tiedon synnyttäminen, sen tuominen päätöksentekopöytiin, päätöksenteko ja lopulta toimeenpano voivat olla ajallisesti jopa vuosikymmenen vievä lineaarinen prosessi. Useasti käy niin, että toimeenpanon vaiheessa tieto on jo korvautunut tuoreemmalla ja ratkaistava ongelmakin on saattanut muuntua toiseksi. Ei synny luottamusta tietoon perustuvan päätöksenteon prosessin toimivuuteen.

Strategisen tutkimuksen rahoitusinstrumentti ja Valtioneuvoston selvitysrahoitus kulkevat oikeaan suuntaan. Rahoitusinstrumentteja tärkeämpää on se, että poliittiset päätöksentekijät, hallinto ja tietoa tuottava tutkimusyhteisö kykenevät yhteiseen kieleen ja keskusteluun, kukin omista lähtökohdistaan.

Nyt keskustelua edelleen leimaa usein epäluulo toisen tahon motiiveista ja pelko oman autonomian menettämisestä. Se on valitettavaa, sillä yhteiskuntamme kaikkein polttavimmat ongelmat ilmasto- ja ympäristömuutoksesta, epätasa-arvosta, syrjäytymisestä ja terrorismista lähtien vaativat näiden tahojen yhteistyötä. Uuden tiedon etsimisen ja arvovalintojen tekemisen vuorovaikutukselle on löydettävä toimivimmat muodot ja pelisäännöt, ilman että kummaankaan yhteisön on pelättävä autonomiansa, kriittisyytensä tai identiteettinsä menettämistä.

Yhteinen oppimisprosessi

Tarvitaankin systeemisiä innovaatioita toimivamman prosessin löytymiseksi. Tässä ajassa ongelmaa koskevan monitieteellisen tiedon synnyttäminen, politiikkalinjaukset ja niiden toimeenpano voivat tapahtua kaikki samanaikaisesti. Pirulliset ongelmat edellyttävät eri tahojen lähtemistä, jälleen omissa rooleissaan, yhteiselle oppimispolulle ongelmasta oppimaan ja sitä tasapainottamaan.

Aikaa oppivaan ongelmanratkaisuunkin kuluu, mutta väitän, että kuitenkin vähemmän kuin pikaisesti valmisteltuihin keskitettyihin ratkaisuihin, joita joudutaan jatkuvasti korjaamaan pirullisen ongelman näyttäessä sarvensa. Lisäksi keskitetty päätöksenteko kuluttaa auktoriteetti luottamusta, kun taas eri osapuolet sitouttava prosessi parhaimmillaan synnyttää luottamusta.

Tällaisessa prosessissa tiedon ja datan hyödyntäminen, kokeileminen jotta nähdään mikä toimii, uudet osallisuuden muodot palvelumuotoilusta ja käyttäytymistieteellistä lähestymistapaa hyödyntävistä malleista lähtien ovat kaikki osa oppivaa ongelmanratkaisua. Kansalaisten vahvempaa ääntä kaivataan niin julkisten palveluiden, tieteen kuin uuden teknologiankin kehittämiseen. Julkisen hallinnon työkalupakin on oltava huomattavasti monipuolisempi kuin nykyiset säädös-, raha- tai organisaatiovaihtoehdot. Virkamiesroolin perinteisen byrokratian eetoksen on otettava sisäänsä demokratian eetoksen aineksia (Nabatchi & al. 2016).

Valtiollisen päätöksentekomme oppivaa luonnetta on vahvistettava. Vaalikausittaisuus rytmittää toimintaa liian vahvasti, ja nopeasti tapahtuvaa käytännön kokeilemista ja toisaalta pitkän aikavälin ennakkointia pitää vahvistaa.

Tulevaisuusselontekoa käydään muista maista meillä ihaillessa, mutta tosiasia on, että se kytkeytyy heikosti päätöksenteon pääprosesseihin. Aloitamme liian usein alusta, emmekä opi menneestä. Kirjaamme huonosti uudistusten vaikutusarvioinnit (VTV 138/54/2016), emmekä systemaattisesti seuraa toteutuvatko ne, jolloin emme voi kokemuksista myöskään oppia.

Tekemällä ja kokeilemalla eteenpäin

Hyviäkin kehityssuuntia löytyy. Paljon parjattu sote, sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen, pitää sisällään mahdollisuuden istuttaa kansalaislähtöisyyden ja datan ja tiedon hyödyntämisen uudet mallit osaksi julkisia peruspalvelujamme. Lainsäädäntö edellyttää käyttäjien kuulemistä ja paremman tiedon antamista. Valinnanvapaus on aito kannustin kansalaiskeskeisyyteen ja käyttäjän huomioon ottamiseen.

Valmistelua on tehty valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön vuorovedolla, ja työssä ovat olleet tiiviisti mukana myös oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Asiantuntijoita on hyödynnetty myös julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajat ylittäen. Tutkimusosaamista on ollut mukana ratkaisemassa asetelmaan sisältyviä paradokseja. Innovaatiivisuus on elimellinen osa muotoutuvaa ja ympäristöönsä adaptoituvaa sosiaali- ja terveyspalvelujen ekosysteemiä.

Jos luottamuksemme päätöksentekoon on heikkenemässä, emmekä halua siirtyä totuuden jälkeiseen aikaan, mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää vaihtoehtoista toimintamallia. Tiedän, että kuvaan edellä idealistista mallia suhteessa valankäytön todellisuuteen, ja sellaisen syntyminen ei suju kuin Strömsössä. Olemme pitkään puhuneet luovuudesta, innovatiivisuudesta, resilienssistä ja oppimaan oppimisesta yksilöiden ominaisuuksina, mutta emme yhteisön toimintakulttuuriin sisäänrakennettuina ominaisuuksina. Singaporen kaltaiset maat ovat jo pitkällä tämän muutoksen tekemisessä.

Parhaiten eteenpäin näissäkin asioissa päästään käytännössä tekemällä ja kokeilemalla. Olen viimeisen viiden vuoden aikana kohdannut lukemattomia kiinnostavia uudenlaisia osallisuuden, tiedon hyödyntämisen, kokeilujen, palvelumuotoilun, kansalaislähtöisyyden ja yhdessä tekemisen

projekteja. Meillä on paljon alan osaajia ja muutoksentekejiä. Muutos on itse asiassa jo tapahtumassa, se tulee vain kyetä muuttamaan systemiseksi.

Vaikka johtajuuden luonne muuttuu, sen tarve ei katoa mihinkään. Näkemyksellisellä ja luottamusta rakentavalla sitouttavalla johtajuudella on kysyntää. Suomessa poliittiselta ja virkamiesjohdolta odotetaan paljon. Kuitenkin julkisen sektorin johtajakapasiteetin systemaattinen kehittäminen koulutuksen ja urasuunnittelun keinoin on jäänyt heikoksi, ja siihen meillä ei enää ole varaa.

Yhdysvaltalainen kirjailija F. Scott Fitzgerald määritteli aikanaan: "The test of a first-rate intelligence is the ability to hold two opposed ideas in mind at the same time and still retain the ability to function." Tähän näyttää kiteytyvän myös demokraattisten järjestelmien tulevaisuus.

KIRJALLISUUS

- Ashby, R.: Requisite Variety and its Implications for the Control of Complex Systems. *Cybernetica* (1958): 1–2, 83–99.
- Boisot, M. & McKelvey, B.: Integrating Modernist and Postmodernist Perspectives on Organisations: A Complexity Science Bridge. *Academy of Management Review* 35 (2010): 3, 415–433.
- Doz, Y. & Kosonen, M.: Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State. *Sitra Studies* 80. Sitra: Helsinki, 2014.
- Hämäläinen, T.: Governance Solutions for Wicked Problems: Metropolitan Innovation Ecosystems as Frontrunners to Sustainable Well-Being. *Technology Innovation Management Review* 5 (2015): 10, 31–41.
- Innes, J. E. & Booher, D. E.: Collaborative Rationality as a Strategy for Working with Wicked Problems. *Landscape and Urban Planning* 154 (2016): 8–10.
- Kania, J. & Kramer, M.: Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review* (2011): 36–41.
- Lakner, Christoph & Milanovic, Branko: Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. *World Bank Economic Review*, Advance Access published August 12, 2015.
- Mitleton-Kelly, E.: Identifying The Multi-Dimensional Problem-Space and Co-Creating an Enabling Environment. *CO Issue* 13 (2011): 1–2, 1–25.
- Nabatchi, T. & Goerdel, H. T. & Pfeffer, S.: Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (2011): 1, 129–143.
- OECD: Government at a Glance 2015, 2015.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M.: Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* (1973): 4, 155–169.
- Sabel, C. & Zeitlin, J.: 2012. Experimentalist Governance. In Levi-Faur, D. (ed.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Senge, P. & Hamilton, H. & Kania, J. 2015: The Dawn of System Leadership. *Stanford Social Innovation Review* (2015): 27–33.
- Van Der Heyden, L. & Yaozhong, W. & Lock, C.: A Model of Fair Process and its Limits. *Manufacturing & Service Operations Management* 10 (2008.): 4, 637–653.
- Vartiainen, P.: Wicked Health Care Issues: An Analysis of Finnish and Swedish Health Care Reforms. *International Health Care Management* 5 (2005): 159–182.