

DEMOS HELSINKI

**Seuraavaksi menestyvät
ne julkishallinnot, jotka
jakavat valtaa ihmisille**

Governance Innovation Unit
White paper

Kokeilut ensimmäisenä askeleena julkishallinnon uudistamiseen

HALLINTOKONEISTOT YMPÄRI MAAILMAA rämpivät haasteiden keskellä. Ihmisten tarpeet moninaistuvat, suuria uudistuksia on vaikea saada läpi ja kansalaisten luottamus julkishallintoa kohtaan laskee. Maailma kulkee nopeasti kohti jälkiteollista aikaa, jossa monet nykyiset toimintamallit eivät tuota toivottuja tuloksia.

Viime vuosina ratkaisua julkishallinnon uudistamiseen on eri puolilla maailmaa etsitty kokeiluihin nojaavasta politiikasta. Kokeilut on kuitenkin ymmärretty usein väärin. Useimmiten julkishallinnot ovat päätyneet käyttämään niitä työkaluna, ilman ihmisten aktiivista osallistumista. Kun kokeilut ymmärretään näin, ne onnistuvat optimoimaan hallinnon tehokkuutta, eivät muuttamaan politiikantekoa ihmislähtöiseksi.

Kokeilut näyttävät kokonaan toisenlaisena asiana, jos ne nähdään osana transformatiota, jonka kautta julkishallinto voi uudistua vastaamaan jälkiteollisen aikakauden tarpeisiin. Kokeilut eivät siis ole pelkkä työkalu vanhojen toimintamallien virkistämiseksi, vaan ensimmäinen askel kohti uudenlaista ajattelua siitä miten julkishallinnon pitää toimia. Tätä uutta ajattelua kuvailee kolme asiaa:

- **Yhdessä määrittäminen.** Tarvitaan kykyä suunnata politiikkatavoitteita läpi vaalikausien yhdessä ihmisten ja tavoitteisiin liittyvien toimijoiden kanssa.
- **Oppiminen.** On oltava keinoja kokeilla, erehtyä ja oppia ennen politiikkatekojen laajaa käyttöönottoa. Tämä edellyttää hallinnolta uudenlaista nöyryyttä.
- **Pitkän aikavälin tähtäin.** On kyettävä nimeämään huomattavasti vaalisyklejä pitemmälle ulottuvia tavoitteita, ja seuraamaan niiden toteutumista.

Viemällä näitä muutoksia sisälle julkishallinnon perustoimintaan voidaan luoda demokraattinen järjestelmä, joka nauttii nykyistä vahvempaa kansalaisten ja muiden sidosryhmien luottamusta.

”Kokeilut eivät siis ole pelkkä työkalu vanhojen toimintamallien virkistämiseksi, vaan ensimmäinen askel kohti uudenlaista ajattelua siitä miten julkishallinnon pitää toimia.”

KIRJOITTAJAT:

Mikko Annala
Lari Hokkanen
Outi Kuittinen
Jaakko Kuosmanen
Juha Leppänen
Aleksi Neuvonen

TAITTO:

Kirmo Kivelä

Miten tähän on tultu? Totutut toimintamallit muuttuvan ajan puristuksessa

JULKISHALLINNON ORGANISAATIOT ovat tärkeitä, koska niiden kautta käsitellään kaikille yhteisiä asioita. Niiden avulla määritellään yhteisiä tulevaisuuden tavoitteita, varjellaan kansalaisten turvallisuutta ja oikeuksia sekä kannustetaan ja ohjataan yhteisesti hyödylliseen toimintaan. Niiden avulla myös huolehditaan, että nykyisillä ja tulevilla sukupolvilla on mahdollisuudet arvokkaaseen elämään. Koska nämä asiat eivät hoidu yksinään yritysten tai kansalaistoiminnan kautta, julkishallinnolla on tärkeä rooli myös jatkossa. Sen toimintaa hankaloittavat haasteet näkyvät kolmella tasolla.

1. Jälkiteollinen aikakausi on jo täällä

MONET JULKISHALLINNON TOIMINTAKYKYYN liittyvät vaikeudet johtuvat siitä, että useat sen mekanismit on suunniteltu yhteiskuntaan, jota määrittävät teollisen maailman lainalaisuudet. Nämä instituutiot ja organisaatiot eivät kykene vastaamaan jälkiteollisen aikakauden haasteisiin. Ylikansallisesti operoivien yritysten ja voimansa yhdistävien ihmisten kyky muokata yhteiskuntaa kasvaa koko ajan. Moni olettaa yhä, että julkishallinto on edelleen yhteiskuntaa ohjaava mestariarkkitehti, vaikka valta on todellisuudessa levinnyt asiantuntijoiden ja intressiryhmien alati muuttuvalle pelikentälle.

ESIMERKKI: Teollinen aikakausi perustui palkkatyöhön nojaavalle toimeentulolle, tavaratuotantoon nojaavalle talouskasvulle, teolliselle luokkarakenteelle perustuvalla edustuksellisella demokratialla ja selkeälle jaottelulle asiantuntijoiden ja kansalaisten välillä. Suomessa esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmä toimi hyvin niin kauan kun toimialat ja ammattirakenteet olivat suhteellisen vakaita ja ihmisille oli tarjolla melko varmasti töitä samalta alalta kuin aiemminkin. Pian edes koulutus ei enää taannut työpaikkaa. Tuloksesta oli joukko ihmisiä, joka on käytännössä pysyvästi poissa työelämän piiristä mutta saa korvausta, joka on tarkoitettu tukemaan ihmisiä *hetkittäisen* työttömyyden kohdatessa.



2. Yhteiskunnallinen muutos on nopeutunut ja tullut vaikeammaksi ymmärtää

HARVA AIKAKAUEMME SUURIMMISTA ONGELMISTA ratkeaa yksinkertaisilla suunnitteluratkaisuilla. Arvioidaan, että monet julkishallinnon toimintakyvyn haasteista liittyvät siihen, että maailmasta on tullut aiempaa kompleksisempi (OECD, 2017a). Tällä viitataan järjestelmiin, joiden itseohjautuvuus ja mutkikkaat sisäiset suhteet tekevät niistä vaikeasti ennustettavia ja muutettavia. Järjestelmämme ovat huomattavasti avoimempia, globaalimpia ja tehokkaammin kytkeytyneempiä kuin koskaan aiemmin. Osin tästä syystä eri suuntiin vetäviä voimakkaita toimijoita on enemmän.

Tieteen ja teknologian voittokulusta seurannut asiantuntijuuden roolin kasvu on tuonut meille uusia tapoja käsitellä ja ymmärtää maailmaa, mutta samalla kokonaisuuden hallitseminen on vaikeutunut. Teknologia on ratkaissut monia ongelmia, mutta samalla lisännyt kompleksisuutta ja tuonut uusia ongelmia. Digitaaliset ratkaisut ovat kuluneen viiden vuoden aikana tulleet kiinteäksi osaksi myös fyysisistä ympäristöämme, ja muuttaneet esimerkiksi liikkumista ja asumista. Vaikka arjessa maailma muuttuu yhä useammin hyvin ennalta-arvaamattomasti, hallinnossa yritämme edelleen suunnitella toimenpiteitä yksityiskohtaisesti ja suoraviivaiseen kehitykseen luottaen. Suunnittelu toimii yhä ennustettavissa toimintaympäristössä, mutta yhä useammassa tilanteissa hyvät toimintamallit löytyvät paremmin toiminnan ja nopean oppimisen kautta.

3. Hallintoon luotetaan vain, jos se ratkaisee ihmisille tärkeitä haasteita

IHMISET ITSE TIETÄVÄT PARHAITEN, mitkä ovat tärkeimmät haasteet ja kehittämisen kohteet. Viimeiset vuosikymmenet hallinnon kehittäminen on kuitenkin suuntautunut optimoimaan hallinnon omaa toimintaa. Kompleksista ja nopeasti muuttuvaa toimintaympäristöä hallinnoimaan on rakentunut monimutkainen julkishallinto. Uudenlaisia tilanteita käsittelemään on perustettu uusia virkoja, osastoja, jopa uusia organisaatioita. Sen sijaan, että tämä kehitys olisi vahvistanut hallinnon toimintaedellytyksiä tai lisännyt ihmisten luottamusta hallintoa kohtaan, julkishallinnon monisyisyys ja siiloutuneisuus ovat luoneet uusia haasteita sen toiminnalle. OECD:n tutkimusaineistot näyttävät, että kansalaisten luottamus päätöksentekoa kohtaan on Euroopassa laskussa, ja Suomessa lasku on ollut jyrkimmästä päästä (OECD, 2015). Jos matka jatkuu, on mahdollista, että suuri joukko ihmisistä ei pian koe nykyistä asioiden hoitamisen tapaa omakseen. Hallinnon päivittämiselle on tarvetta.

Innovaatioyksiköt ympäri maailmaa yrittävät jo vastata julkishallinnon haasteisiin

UUSIIN HAASTEISIIN on herätty julkishallinnoissa ympäri maailman. Ratkaisuja haasteisiin on haettu innovaatioista. Valittu reitti on sama kuin yrity maailmassa, jossa uusimmassa kasvuteoriassa keskeisimmäksi kasvun ja tuottavuuden lähteeksi on todettu innovaatio (Romer, 1994). Innovaatioiden tukeminen on jo kauan sitten todettu jatkuvasti kasvattavan merkitystään valtioiden taloudellisessa menestyksessä (ks. esim. OECD, 2007).

Julkishallintoon kohdistuvasta innovaatiokehittämisessä on ajateltu, että koska ministeriöt ja virastot on perustettu tuottamaan ennustettavuutta ja varmuutta, niiden toimintatavat eivät kannusta tai usein edes mahdollista uusien lähestymistapojen omaksumista ja rohkeiden ideoiden testaamista (ks. esim. Nesta, 2014). Ratkaisuna on nähty erillisten innovaatioyksiköiden ja -keskusten perustaminen julkishallinnon sisälle tai niiden yhteyteen. Brittisäätiö Nesta jakaa nämä toimijat neljään luokkaan.



INNOVAATIOLUOKASSA 1 on pääosin kokeiluja tekeviä toimijoita. Kokeilut ovat yksi näkyvimmistä lähestymistavoista julkishallinnon uudistamiseen. Valkoisen talon yhteyteen perustettiin kokeiluihin erikoistunut osasto SBST¹, ja myös Euroopan unionilla on vastaavanlainen yksikkö EU Policy Lab². Kokeiluilla on saavutettu mitattavia hyötyjä. Britanniassa alkunsa saanut Behavioural Insights Team (BIT) on kenties maailman tunnetuin julkishallinnon innovaatioyksikkö. BIT on tuottanut satojen miljoonien puntien säästöt tekemällä pieniä muutoksia esimerkiksi veronmaksajille lähetettäviin kirjeisiin tai kannustamalla ihmisiä työnhakutilaisuuksiin tekstiviestimuistutuksilla (Financial Times, 2015). Samalla tätä ainoastaan politiikkaprosessin loppupäähän keskittyvää toimintatapaa pidetään rajallisena (OECD, 2017b), ja melko suljetussa piirissä suunnitellut kokeilut ovat herättäneet myös epäluottamusta (ks. esim. Guardian, 2014). BIT onnistuu hyvin testaamaan, toimiiko jokin olemassa oleva palvelu paremmin tietyin muokkauksin. Se ei silti onnistu kysymään, millaisia uusia lähestymistapoja ihmisten ja yhteiskunnan haasteisiin ylipäänsä tulisi kehittää.

¹ <https://sbst.gov/>

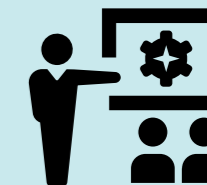
² <http://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/>

”OECD:n tutkimusaineistot näyttävät, että kansalaisten luottamus päätöksentekoa kohtaan on Euroopassa laskussa, ja Suomessa lasku on ollut jyrkimmästä päästä. Jos matka jatkuu, on mahdollista, että suuri joukko ihmisistä ei pian koe nykyistä asioiden hoitamisen tapaa omakseen.”

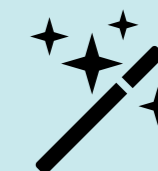
TOINEN LUOKKA pyrkii vahvistamaan julkisen sektorin innovaatiokykyä avaamalla uusia yhteistyön reittejä hallinnon ja sen ulkopuolisten toimijoiden välille. Tyypillisimpiä toimijoita ovat ne, jotka tekevät haastekilpailuja tai hackathoneja. Niiden vahvuuksia ovat nopea ideoiden kehittäminen ja eri osapuolten toiminnallinen osallistuminen haasteiden ratkaisemiseen. Vielä on kuitenkin rajallisesti näyttöä siitä, miten hyvin kehitetyt ideat leviävät yhteiskuntaa hyödyttäväksi julkishallinnon toimiksi.



KOLMAS INNOVAATIOLUOKKA liittyy julkishallinnon toimintakulttuuriin muuttamiseen ihmislähtöisemmäksi ja ketterämmäksi. Esimerkiksi Tanskalainen Mindlab, brittiläinen Policy Lab ja Aalto yliopiston Design School ovat jo vuosikymmenen ajan auttaneet ministeriöitä hyödyntämään design-menetelmiä. Tyypillisesti pyrkimyksenä on auttaa virkamiehiä haastamaan käsityksiään ongelmanasettelusta tai rakentaa nopeita pilotteja, jotka auttavat ymmärtämään politiikkatavoitteen kansalaisen näkökulmasta. Design-menetelmiä on myös kritisoitu. Usein on hankala paikantaa, mikä osa design-ajattelusta eroaa tavallisesta ongelmanratkaisusta. Design-prosesseissa ei yleensä kerätä painavaa näyttöä uuden ratkaisun toimivuudesta.



NELJÄS LUOKKA liittyy laajojen politiikkamuutosten tavoitteluun sekä systeemisen muutoksen tekemiseen. Koska innovaatiokeskusten pyrkimyksenä on auttaa julkisen sektorin organisaatioita vastaamaan paremmin nopeasti muuttuvan maailman haasteisiin, tämän luokan voi ajatella olevan tärkein. Julkishallinnon innovaatiokentällä hyvin harva on kuitenkaan tehnyt laajaa systeemistä muutosta tai merkittäviä politiikkamuutoksia. Organisaatiotasolla tässä on onnistuttu hyvin esimerkiksi Hollannissa, missä lastensuojelun ydintoiminta määriteltiin uusiksi ja seurauksena saavutettiin huomattavasti parempia tuloksia suojelussa (ks. lisää OECD 2017a, pp. 69-79).



Julkishallinnon innovaatiotoimijoista ovat selkeimmin nousseet esiin ne, jotka auttavat hallintoa kehittämään uusia ideoita ja testaamaan niiden toimivuutta. Tähän mennessä julkishallinnon kokeilut on asemoitu politiikkaprosessien loppupäähän työkaluksi, jolla tehostetaan olemassa olevan politiikan toimivuutta hallinnon näkökulmasta. Tämä ei auta julkishallintoa kasvattamaan luottamustaan muuttuvassa toimintaympäristössä. Jotta julkishallinto toimisi menestyksekkäästi jälkiteollisessa ajassa, tarvitaan paljon perustavanlaatuisempi muutos ajattelu- ja toimintatavoissa sekä työkaluissa.

Demos Helsingin julkishallinnon innovaatiotyö

DEMOS HELSINGIN TYÖ tukee julkishallinnon kykyä toimia haastavassa tilanteessa. Ihmisten tarpeet moninaistuvat, suuria uudistuksia on vaikea saada läpi ja kansalaisten luottamus julkishallintoa kohtaan laskee. Monet totutuista toimintamalleista eivät tuota toivottuja tuloksia, koska ne on kehitetty ajalla, jota määrittävät teollisen aikakauden lainalaisuudet. Tarvitaan uusia keinoja kuunnella ihmisiä, muuntaa tavoitteita testattaviksi kokeiluasetelmiksi sekä muodostaa ja seurata myös pitkän aikavälin päämääriä. Näitä toimintatapoja uudistavan työmme suuntaviivat voidaan jakaa kolmeen luokkaan.

1. Kokeilut ja kokeilujärjestelmät auttavat hallintoa tekemään politiikkaa nopeasti oppien, ihmisten ääntä kuunnellen

HAASTEELLISIAKIN POLITIIKKATAVOITTEITA voi tutkia ja edistää kokeiluilla. Suomessa toteutettava perustulokokeilu on hyvä esimerkki aloitteesta, jonka suora toimeenpano ei ole onnistunut, mutta jonka toimivuutta voidaan selvittää rajatussa mittakaavassa kokeilemalla. Perustulokokeilu on osa kokeilukulttuuria, johon siirtyminen on Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kärkihanke.

Demos Helsinki auttaa julkishallintoa muuntautumaan siten, että se kykenee aktiivisesti muotoilemaan politiikkatavoitteita yhdessä ihmisten kanssa. Lähestymistapaan sisältyy keskeisesti myös kyky oppia omista oletuksista nopeasti sekä todeta luotettavasti, miten politiikkatavoitteet toimivat ennen niiden laajaa toimeenpanoa. Taulukossa 1 havainnollistetaan, miten Demos Helsingin malli eroaa perinteisestä politiikkavalmistelusta sekä niistä malleista, joissa kokeilut on asemoitu olemassa olevien politiikkatavoitteiden tehostamisen työkaluksi.

TAULUKKO 1. Miten Demos Helsingin kokeilumalli eroaa perinteisestä politiikkaprosessista sekä perinteisistä julkishallinnon kokeiluista?

	Perinteinen tapa	Kokeilut tehostamisen työkaluna	Demos Helsingin malli - Kokeilut hallinnon ytimessä
Politiikkaprosessin kuvaus	Lineaarinen, perustuu oletukseen ennustettavuudesta.	Yksittäisiä kokeiluja prosessin loppupäässä.	Hallinto avaa kokeilujen kautta politiikkaprosessia jo valmisteluvaiheessa.
Miten nykytilanetta pyritään parantamaan	Politiikkateko suunnitellaan lineaarisesti.	Politiikkateon toimivuus tehostuu hallinnon näkökulmasta.	Politiikka muotoillaan alusta asti laajassa yhteistyössä. Näin kokeilut saavat legitimitettä ja johtavat parempaan politiikkaan.
Hallinnon ulkopuolinen osallistuminen	Suljettua ja kontrolloitua, jos sitä on.	Suljettua ja kontrolloitua.	Avointa, läpinäkyvää ja monivaiheista.
Menetelmät	Työryhmät ja suunnittelukomiteat.	Käyttämistieteelliset kokeilumenetelmät.	Sekä nopean oppimisen tutkivat menetelmät että luotettavien tulosten kokeilumenetelmät yhdistettynä osallistamiseen ja yhteiskehittämiseen.
Toivottu lopputulos	Suunnittelu tuottaa hyvän politiikan.	Kokeileminen parantaa toimeenpanon tehokkuutta.	Yhdessä suunniteltu kokeiluprosessi tuottaa laajemmin hyväksyttyä ja toivottua politiikkaa.

Demos Helsingin malli ei kysy, miten olemassa olevaa politiikkatekoa voidaan tehostaa, vaan millaiset politiikkatoimet parhaiten ratkaisevat ihmisten ja yhteiskunnan keskeisiä ongelmia. Poliittikkatekoja hiotaan vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa hyödyntämällä nopeaan oppimiseen tähtäviä kokeilevan kehittämisen menetelmiä (mm. lean- ja design). Poliittikkatekojen toimivuutta testataan luotettavasti tilastollisilla menetelmillä satunnaisesti kenttäkokeena. Mitä paremmin satunnaistetun kenttäkokeen ihanteet voidaan toteuttaa, sitä luotettavammin voidaan tietää siitä, kuinka hyvin testatut toimenpiteet tuottavat toivottuja tuloksia (ks. suosituksia esim. Hämäläinen & Verho 2017; yleisemmin kenttäkokeisiin liittyvästä keskustelusta Cartwright & Hardin 2012).

Ensimmäinen versio tästä virkahenkilöiden ja kansainvälisten asiantuntijoiden kanssa yhdessä kehitetystä lähestymistavasta on dokumentoitu Design for Government -raporttiin. Valtioneuvoston kanslia on suositellut ministeriöille kyseistä mallia kokeilujen toteuttamiseen. OECD kuvaa tuoreessa julkaisussaan yksityiskohtaisesti, miten kokeilut ovat kyseisen toimintamallin ja Demos Helsingin ehdottaman kokeiluohjelman myötä monipuolisesti kytkeytyneet valtioneuvoston toimintaan. Raportissa todetaan, kokeilutoiminta on muuttanut valtioneuvoston kanslian käsitystä ohjauspolitiikasta. (OECD 2017a, pp. 79-92.) Nyt Demos Helsinki auttaa julkishallintoja soveltamaan suomalaisen mallin elementtejä ulkomailla.

Miten työmme vastaa julkishallinnon uusiin haasteisiin?

JÄLKITEOLLISSA AJASSA PÄRJÄÄMINEN vaatii julkiselta sektorilta huomattavasti parempaa kykyä oppia nopeasti ja tehdä opitun pohjalta päätöksiä. Oppiminen ei tarkoita vain palveluiden ja politiikkatekojen tehokkuuden testaamista. Poliittikkatekojen valmistelussa on kyse erilaisista näkökulmista, uskomuksista, arvoista ja arvostuksista. Demos Helsingin kokeilumallissa vähennämme tavoitteisiin liittyvää ja hallinnon sisäistä monimutkaisuutta yhteiskehittämisen keinoin. Kun politiikkatavoitteisiin kytkeytyvät toimijat saadaan ymmärtämään toisiaan, tulee mahdolliseksi määritellä millaisten asioiden pitäisi onnistua, jotta politiikka voidaan pitää toivottavana. Pienen valmistelujoukon ei tarvitse tehdä suurta määrää oletuksia, vaan näköala tavoitteiden ja haasteiden eri puoliin on laajempi. Nopeasti muuttuvan maailman epävarmuus pienenee, kun tavoitteita ei ylisuunnitella, vaan niitä lähestytään tekemällä ja tekemisestä oppimalla. Kenttäkoeasetelmilla taas voimme testata luotettavasti, toimisiko suunniteltu politiikkatoimi ja millä ehdoilla.

Esimerkkihanke 1: Kokeilumalli valtioneuvoston kanslialle

DEMOS HELSINKI KEHITTI valtioneuvoston kanslialle mallin, jonka avulla kokeilut voi järjestelmällisesti kytkeä politiikkatekojen valmisteluun. OECD (2017a) nosti toimintamallin yhdeksi maailman kärkiesimerkiksi siitä, miten julkishallinto voi toimia paremmin monimutkaistuvassa toimintaympäristössä. Mallin tekemisen jälkeen Demos Helsinki on ollut mukana tekemässä julkishallinnon kokeiluihin liittyvää kansallista eettistä koodistoa sekä tukenut neljää ministeriötä strategisen kokeilun toteuttamisessa.

Esimerkkihankke 2: Strateginen kokeilu taiteen yhdistämiseksi sote-palveluihin

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kärkihankke on esimerkki siitä, miten Demos Helsingin kokeilumallia sovelletaan käytännössä. TAIKA-hankkeessa toimme sosiaali- ja terveystieteiden yhteen kulttuurikentän kanssa määrittelemään sitä, millä ehdoilla taidetta voidaan integroida kestäväällä tavalla sote-palveluihin. TAIKA:ssa tehdään seitsemän pientä kokeilua sekä kaksi vahvaa kokeilua, joissa testataan erilaisia tapoja tuottaa hyvinvointia taiteella perinteisissä sote-toimintaympäristöissä. Kokeiluista saatava näyttö tulkitaan laajan sidosryhmäjoukon kanssa. Mikäli kokeilut tuovat myönteisiä tuloksia, sidosryhmien tulkinnan pohjalta tehdään suositukset seuraavalle hallitukselle.

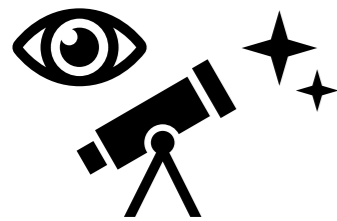
Esimerkkihankke 3: Osallistumiseen ja kokeiluihin perustuva toimintamalli Emiraatteihin

ARABIEMIRAATIT etsii uutta tapaa politiikkatekojen valmisteluun kokeiluilla. Kansainvälisen huomion kohteena ollut suomalainen malli haluttiin lähtökohdaksi. Demos Helsinki tekee Emiraattien valtioneuvoston kanslialle työkokonaisuuden, jossa muotoilemme suomalaisesta mallista Emiraatteihin soveltuvan kokeilumallin ja testaamme sen toimivuutta yhteiskunnallisilla kokeiluilla. Mallissa painotetaan osallistumista ja luotettavia kokeilumenetelmiä.

2. Pitkän aikavälin strateginen suunnittelu vahvistaa hallinnon kyvykkyyttä toteuttaa pitkäkestoisia ja laajoja uudistuksia

DEMOS HELSINKI TUKEE julkishallintoa pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa hyödyntäen tulevaisuudentutkimuksen ja yhteiskehittämisen menetelmiä. Pitkän aikavälin suunnittelua voidaan tukea skenaario-, visio- ja backcasting-työskentelyllä. Skenaarioilla voimme kartoittaa erilaisia mahdollisia tulevaisuuksia ja luoda niillä pohjaa visioiden suunnittelulle. Backcasting-menetelmällä rakennetaan polkuja halutusta tulevaisuusskenaariosta nykypäivään ja kartoitetaan, mitkä teot johtavat sen toteutumiseen. Menetelmällä voimme luoda strategisia suuntaviivoja kohti pitkän aikavälin visioita ja testata tavoiteltavien tulevaisuuksien saavuttamisen mahdollisuuksia ja esteitä. Yhteiskehittämisen menetelmät ovat myös tärkeässä roolissa pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa. Tuomalla sidosryhmät mukaan laajasti pystytään tuottamaan paremmin eri ryhmien arvoja vastaavia visioita ja vahvistaa omistajuutta.

ESIMERKKI: Yhdysvalloissa on tutkittu empiirisesti lyhytnäköistä katastrofien ehkäisytoimenpiteitä. Tutkimuksissa on todettu, että jokainen etukäteen sijoitettu dollari toisi noin seitsemän dollarin säästöt suhteessa kuluihin, jotka korjaustoimenpiteisiin on käytettävä katastrofin sattuessa. Tästä huolimatta useissa osavaltioissa investoidaan systemaattisesti katastrofien jälkeisiin korjaustoimenpiteisiin sen sijaan, että panostettaisiin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. (Healy & Malhotra 2009.)



Miten vastaamme työllämme julkishallinnon uusiin haasteisiin?

JULKISHALLINNON jälkiteolliseen aikakauteen valmistautuminen vaatii yli vaalisyykliä ulottuvaa strategista suunnittelua. Hallinnon siiloutuneisuus ja nopeasti muuttuva toimintaympäristö vaikeuttavat pitkän aikavälin strategista suunnittelua. Usein julkishallinnossa keskitytäänkin lyhyen aikavälin suunnitteluun ja siihen kytkeytyviin mittareihin. Pitkän aikavälin suunnitteluun liittyvät työkalut jäävät helposti taka-alalle tai unohtuvat hallinnon strategisessa suunnittelussa. Vaikka pitkän aikavälin suunnittelu on monella tapaa haastavaa, sitä varten räätälöidyillä työkaluilla voidaan luoda yhteistä arvopohjaa hallinnolle ja vahvistaa hallinnon kyvykkyyttä toteuttaa pitkäkestoisia ja laajoja uudistuksia. Näin julkishallinnossa kyetään paremmin suunnittelemaan strategisesti jälkiteollisen aikakauden instituutiota, organisaatioita ja toiminnallisia periaatteita.

Esimerkkihankke 4: Ennakointi ja kokeilut Ruotsin alueiden alue- ja aluestrategioihin

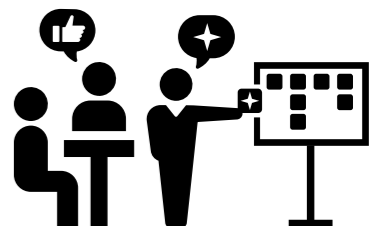
DEMOS HELSINKI AUTOI Ruotsin 21. läänin, Vinnovan, Ruotsin kuntaliiton (Sveriges Kommuner och Landsting) ja Alueellisen kasvun viraston (Tillväxtverket) yhteistä kuntakehitysyksikköä Reglabia sisällyttämään ennakointimenetelmiä ja kokeiluja aluesuunnitteluun ja -strategioihin. Monivuotisessa hankkeessa läänejä ja muita Reglabin partnereita autettiin rakentamaan ennakointikyvykkyyksiä sekä toimintaympäristön kartoittamiseksi että skenaarioiden rakentamiseksi. Laajoissa, monipäiväisissä työpajoissa oli useita osallistujia jokaisesta partneriorganisaatiosta. Työpajojen välissä osallistujat toistivat prosessin keskeisiä osia omalla alueellaan tai organisaatiossaan. Prosessissa osallistujat oppivat kartoittamaan mahdolliset tulevaisuuskuvat, identifioimaan niiden keskeiset erot sekä hahmottamaan, minkälaiset toimenpiteet voivat viedä kohti toivottuja tulevaisuuksia.

Esimerkkihankke 5: Yhteiset pitkän aikavälin tavoitteet lasten hyvinvointiin kytkeytyville kärkihankkeille

SUOMEN VALTIONEUVOSTON KANSLIA tilasi Demos Helsingiltä yhteiskehittämisen prosessin, jossa kahdeksan lasten ja perheiden hyvinvointiin liittyvää hallituksen kärkihanketta tuotiin yhteen rakentamaan yhteistä visiota tulevaisuudessa. Ministeriöt tunnistivat backcasting-menetelmiä hyödyntäen yhteisiä tavoitteita sekä nimesivät käytännön askelia yhteistyön parantamiseksi, päällekkäisyyksien poistamiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Työn suositukset vietiin hallituksen puoliväliriiheen ja niiden pohjalta tuotettiin uusia strategisia suuntaviivoja kärkihankkeille.

3. Menestyvä julkishallinto tarvitsee uuden ajan virkahenkilöitä

DEMOS HELSINKI TUKEE julkishallinnon uudistamista järjestämällä toiminnallisia koulutuksia ja avustamalla hallintoa rakentamaan innovaatioyksiköitä. Koulutuksissa opitaan tulevaisuuden tutkimuksen menetelmiä, kokeiluiden suunnittelua ja kykyä tuoda yhteen ja kehittää sidosryhmien kanssa. Koulutettavat hakevat myös uutta näkökulmaa omaan rooliinsa ja kehittävät rohkeutta yrittää uusia toimintatapoja, vaikka totutulla tavalla toimiminen olisi helpompaa ja ympäristö vastustaisi muutosta. Autamme muodostamaan julkishallinnon muutoksentehtävien ja innovaattoreiden verkostoja, joissa vertaistuki antaa osaamista ja motivaatiota jatkaa vaikeidenkin muutosten viemistä julkishallintoon.



Miten vastaamme työllämme julkishallinnon uusiin haasteisiin?

NOPEASTI MUUTTUVASSA ja kompleksissa toimintaympäristössä tarvitaan uudenlaisia kyvykkyksiä virkahenkilöiltä. Hallinnon muutosta ei voi eikä pidä tilata kokonaan ulkopuolelta. Uusien ajattelutapojen, käytäntöjen ja menetelmien omaksuminen ja käyttäminen vaatii hallinnon työntekijöiltä uuden oppimista. Lisäksi heidän pitää osin oppia pois vanhasta sekä muokata omaa ja julkisen sektorin roolia koskevia käsityksiään. Uudistuminen vaatii aikaa ja tilaa tietoisesti rakentaa ja vahvistaa kykyjä, asennetta ja uskallusta. Demos Helsingin toiminnalliset koulutukset ja innovaatioyksiköiden suunnittelun tuki kasvattavat julkishallinnon kyvykkyksiä ja rakentavat hallinnolle parempaa perustaa vastata jälkiteollisen ajan haasteisiin.

Esimerkkihankkeet: Innovaatiolaboratorio Assamin osavaltiolle Intiaan

DEMOS HELSINKI oli rakentamassa YK:n kehitysohjelma UNDP:n kanssa innovaatioyksikköä Intian Assamin osavaltion hallinnolle. Järjestimme Assamin hallinnon virkamiehille simulaatioita innovaatioyksikön toiminnasta ja suunnittelimme yksikön arkkitehtuurin sekä toteutusaikataulun. Innovaatioyksikön toiminnallisena tavoitteena on tukea kestävästä kehityksestä tavoitteiden (Agenda 2030) toteuttamista ja avustaa hallinnon virkamiehien innovaatiotoimintaa.

Esimerkkihankkeet: Työkaluja valtionhallinnon johtajille

DEMOS HELSINKI JÄRJESTI Suomen valtionhallinnon ylimpään johtoon tähtäville johtajille koulutuksen, jossa kokeneille johtajille opetettiin uudenlaisia lähestymistapoja työhönsä. Johtajia opetettiin muuntamaan strategisia tavoitteita kokeiluasetelmiksi, sisällyttämään pitkän aikavälin tavoitteet lyhyemmän aikavälin strategiaan tavoitteisiin sekä hyödyntämään erilaisia yhteiskehittämisen menetelmiä päivittäisessä työssään. Työskentelyssä sovellettiin työkaluja, joita Demos Helsinki käyttää valtionhallinnon visio- ja kokeilutyöskentelyssä³.

³ Demos Helsingin koulutusmoduuli järjestettiin osana valtionhallinnon kehittämisorganisaatio HAUSin koulutuskokonaisuutta.

Yhteenveto: kohti uuden ajan julkishallintoa

DEMOS HELSINKI KUMPPANEINEEN työskentelee sen eteen, että ministeriöille syntyisi keinoja suunnata politiikkatekoja yhdessä ihmisten kanssa. Me vahvistamme hallinnon kykyä nimetä ja seurata pitkän aikavälin vaikutuksia huomioivia tavoitteita sekä tarjoamme keinoja testata entistä luotettavammin, mitkä politiikkateot johtavat toivottuihin päämääriin. Kokeilut, ennakointi ja yhteiskehittäminen ovat välineinä jo monelle ministeriölle tuttuja ja hyväksi todettuja. Seuraava askel on, että niiden käyttö onnistutaan muuttamaan järjestelmälliseksi tavaksi kuunnella kansalaisia ja myös kokeilla, mitkä politiikkateot ovat toimivimpia. Kun julkishallinto oppii hyödyntämään uusia keinoja ihmisten moninaisten äänien ja tarpeiden kuuntelemisessa, se pystyy myös ratkaisemaan suuria yhteiskunnallisia haasteita jälkiteollisella ajalla.

Lähteet

Cartwright, Nancy & Hardin, Jeremy (2012) *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. Oxford University Press.

Euroopan komissio (2013a). *Powering European Public Sector Reform: towards a new architecture*. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Financial Times (2015). 'Nudge unit' defies sceptics to change Whitehall thinking'.

Haettu 12.11.2017 osoitteesta <https://www.ft.com/content/8e6a38ae-306d-11e5-8873-775ba7c2ea3d>

Guardian (2014). *Nudging is anti-democratic and anti-political*. Haettu 11.12.2017 osoitteesta <https://www.theguardian.com/politics/2014/may/02/nudging-anti-democratic-anti-political>

Healy, A & Malhotra, N. (2009) 'Myopic Voters and Natural Disaster Policy', *American Political Science Review*, 103 (3), 387-406; ks. Myös Kates R. W. (1962) Hazard and Choice Perception in Flood Plain Management, Department of Geography Research Paper No. 78.

Hämäläinen, Kari & Verho, Jouko (2017) VATT Policy Brief: *Joko Suomessa koitaisi satunnaiskokeiden aika?* Haettu 25.11.2017 osoitteesta <http://vatt.fi/documents/2956369/4408166/Satunnaistaminen/bddd35ef-2502-4b1a-876c-4e4e-211f31b3>

Nesta. (2014). *i-teams: The teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Haettu 11.10.2017 osoitteesta <https://www.nesta.org.uk/publications/i-teams-teams-and-funds-making-innovation-happen-governments-around-world>

OECD. (2007). *Innovation and Growth. Rationale for an Innovation Strategy*. Haettu 24.11.2017 osoitteesta <http://www.oecd.org/sti/inno/39374789.pdf>

OECD. (2015). *OECD Economic Surveys: Estonia 2015*. OECD Publishing

OECD: *Government at a Glance 2015*, 2015.

OECD: (2017a). *Systems Approaches to Public Sector Challenges. Working with Change*. Haettu 24.11.2017 osoitteesta <http://www.oecd.org/publications/systems-approaches-to-public-sector-challenges-9789264279865-en.htm>

OECD. (2017b). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. Haettu 12.11.2017 osoitteesta <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>

Romer, P. M. (1994). "The Origins of Endogenous Growth". *The Journal of Economic Perspectives*. 8 (1): 3-22.

