

POLICY BRIEF 2021:5

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Nöyrän ohjauksen malli

Mikko Annala, vanhempi asiantuntija, Demos Helsinki

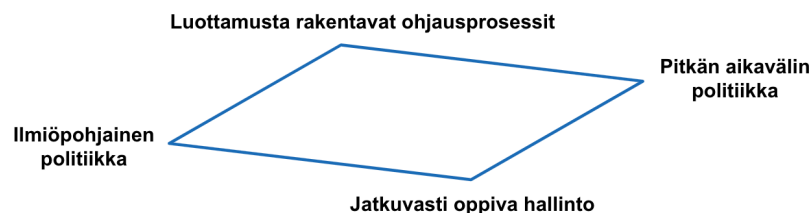
Juha Leppänen, toiminnanjohtaja, Demos Helsinki

Silva Mertsola, konsultti, Demos Helsinki

Charles F. Sabel, Professor of Law, Columbia Law School

Aikamme yhteiskunnalliset haasteet edellyttävät nöyrää ohjausta

Suomen on yhdessä kansainvälisen yhteisön kanssa etsittävä ratkaisuja aikamme suurimpiin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen, taloudelliseen epävarmuuteen ja työn murrokseen. Nykypäivän yhä kompleksisempi toimintaympäristö on paljastanut valtion nykyisen ohjausjärjestelmän haasteet, kuten systeemisyyden puutteen ja hierarkkiset rakenteet, jotka heikentävät valtion kykyä puuttua näihin viheliäisiin ongelmiin. Jotta valtio voi omalta osaltaan etsiä ratkaisuja 2020-luvun suurimpiin haasteisiin, on Suomen ohjausjärjestelmä rakenteellisten ja kulttuuristen muutosten edessä. Tässä Ohjaus 2020 -hankkeen kolmannessa policy brief artikkelissa esittelemme niin kutsutun **nöyrän ohjauksen** lähestymistavan, joka mallintaa systemaattisen prosessin, joka voi tukea siirtymistä perinteisestä ylhäältä alas suuntautuvasta ohjauksesta kohti verkosto- maista ongelmanratkaisua.



Kuva 1: Nöyrän ohjauksen neljä peruspilari

Tiivistelmä

- **Suomen ohjausjärjestelmä on suunniteltu lineaaristen haasteiden ratkaisuun.** Jotta voimme ratkaista haasteita, joita määrittää kompleksisuus ja epävarmuus, on hallinnon siirryttävä erehtymättömyyden kulttuurista kohti nöyrää tapaa lähestyä ongelmanratkaisua.
- **Nöyrän ohjauksen malli¹** on tieteelliseen evidenssiin pohjautuva menetelmä, jonka avulla valtion ohjaus suhteessa viheliäisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin voidaan uudistaa vastaamaan kompleksisen toimintaympäristön tarpeita. Nöyrän ohjauksen malli rakentuu neljän periaatteen ympärille:
 1. Nöyrän ohjauksen mallissa poliittisten päätöksentekijöiden vastuulla on muotoilla strateginen ja laaja tavoitteisto. Tavoitteiston ympärille tulee rakentaa niin sanottu **perustava konsensus**, eli poliittisesti ja yhteiskunnallisesti laajasti jaettu tahtotila tavoitteiden edistämiseksi. Ilman tällaista laajaa koalitiota strategiset tavoitteet ja keinot niiden edistämiseksi uhkaavat muuttua hallituskausien mukaan.
 2. Kun laajasta tavoitteistosta on päätetty poliittisella tasolla, tulee ratkaisujen kehittäminen osoittaa niille toimijoille, joilla — joko julkisella sektorilla tai sen ulkopuolella — on ensikäden tietoa ja kokemusta käsiteltävästä haasteesta. Nämä toimijat vaihtelevat politiikka-alueen mukaan esimerkiksi kunnallistason työntekijöistä yksityisiin yrityksiin. Älykkäät kannustimet osallistumiselle ovat keskeinen osa tätä **vastuullista autonomiaa**.
 3. Vastineeksi tästä vastuullisesta autonomiasta osallistuvien toimijoiden on sitouduttava raportointiin, joka perinteisen alhaalta-ylös kulkevan tiedonjaon sijaan perustuu **vertaisoppimiselle**. Vertaisoppiminen on palauteprosessi, joka takaa tiedonkulun sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti, mahdollistaen jatkuvan oppimisen useilla eri tasoilla.
 4. Nöyrä ohjaus tarkoittaa, että hallitus sitoutuu uudelleenarvioimaan strategisia tavoitteita, kun ongelmanratkaisuprosessin kautta saadaan uutta tietoa. Tämä

¹ Nöyrän ohjauksen malli perustuu professori Charles F. Sabelin kokeilevan hallinnan teorialle. Katso esimerkiksi *Sabel et al. (2011)* ja *Sabel, C., O'Donnell, R. & O'Connell, L. (2015)*.

iteratiivinen oppiminen mahdollistaa **luottamuksen rakentamisen ja konsensuksen vahvistumisen.**

Ylhäältä alas suuntautuvasta ohjauksesta kohti verkostomaista yhteistyötä

Verkostomaisempi toiminta edellyttää siirtymistä perinteisestä ylhäältä alas suuntautuvasta ohjauksesta² kohti nöyrää ongelmanratkaisua, jossa jokainen toimija on valmis muuttamaan mieltään uuden tiedon myötä.

Perinteisesti ohjaus perustuu olettamukseen, jonka mukaan keskushallinto voi suunnitella politiikkatoimenpiteitä ennakkoiden, keskitetysti ja lineaarisesti. Perinteisesti politiikkavalmistelun tavoitteena on ollut luoda esimerkiksi lakeja, jotka ovat lopullisia niiden astuessa voimaan. Lakien täytäntöönpano on pitkälti perustunut sanktioimiseen ja niiden vaikutusten toteutumista on seurattu pääasiassa vertaamalla toteutuneita tuloksia odotuksiin. Mahdollisten muutostarpeiden seuranta on pitkälti perustunut iteratiivisen ja aidosti vuorovaikutteisen oppimisen sijaan keskitettyyn tiedonkeruuseen.

Nöyrä tapa lähestyä ohjausta perustuu päinvastaiselle olettamukselle: epävarmuus on ominaista kompleksisille ongelmille, emmekä siksi voi tietää, miten erilaiset politiikkatoimenpiteet toimivat tosielämässä ja eri konteksteissa. Nöyrän ohjauksen tavoitteena on jäsentää päätöksentekoprosessit jatkuvaksi tutkimukseksi erilaisista vaihtoehdoista, joita kokeillaan niissä konteksteissa, joissa niitä toimeenpannaan. Toimeenpano tapahtuu suunnittelemalla kannustimia, jotka ohjaavat ratkaisujen kokeilemiseen ja kehittämiseen.

	Perinteen tapa lähestyä ohjausta	Nöyrä tapa lähestyä ohjausta
Politiikkatavoitteet	Joustamattomia ja lineaarisia	Laajoja tavoitteistoja, jotka mahdollistavat suunnitelmallisen kokeilemisen
Tietopohja	Ennakkoon rakennettu tietopohja, jonka oletetaan pätevän kontekstista riippumatta	Tietopohja rakentuu prosessin aikana ja toimeenpanon jälkeen
Toimeenpanon tavoite	Havaita poikkeamia asetetusta politiikasta	Havaita asetetun politiikan puutteita ja ristiriitaisuuksia, jotta politiikkaa voidaan kehittää

Taulukko 1: Keskeiset erot perinteisen ja nöyrän ohjauksen välillä

² Ohjauksen käsitteellä tarkoitetaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisäisiä suhteita sekä näissä suhteissa asetettuja politiikkatavoitteita, jotka julkisen hallinnon on tarkoitus toiminnallaan saavuttaa. Ohjausta voidaan tutkia *hallinnan* näkökulmasta, kun viitataan prosesseihin, rakenteisiin ja instituutioihin, jotka ohjaavat julkisen hallinnon toimintaa.

Nöyrä ohjaus käytännössä Suomen kontekstissa

Nöyrän ohjauksen malli ei ole uusi Suomen kontekstissa. Suomesta löytyy useita esimerkkejä politiikkasektoreista, joissa hallinta on onnistuneesti rakennettu nöyrän mallin periaatteiden mukaan. Esimerkiksi Suomen kansainvälisesti arvostettu perusopetusjärjestelmä rakentuu mallille, jossa keskushallinto päättää perusopetuksen laajoista tavoitteista opetussuunnitelmassa, kun taas kouluille ja opettajille annetaan laaja autonomia toimeenpanna opetussuunnitelmaa tavalla, joka koetaan toimivaksi kussakin kontekstissa.

Nöyrän ohjauksen malli on todettu toimivaksi useilla sektoreilla, mutta sen peruseriaatteita ei ole aiemmin systematisoitu prosessiksi, jota voidaan toimeenpanna tietoisesti. Nöyrän ohjauksen kokonaisvaltainen hyödyntäminen edellyttää, että sen periaatteet kytketään jo olemassa oleviin prosesseihin ja rakenteisiin. Seuraavissa osioissa esittelemme nöyrän ohjauksen neljä periaatetta ja muotoilemme ehdotuksia niiden saattamiseksi käytäntöön Suomen kontekstissa.

Periaate 1: Perustavan konsensuksen rakentaminen tavoitteiston ympärille

Pitkän aikavälin politiikan toteuttaminen edellyttää, että viheliäisten ongelmien ratkaisuun sitoutetaan hallituksen lisäksi myös oppositio, sekä yhteiskuntaa laajemmin. Mitä useampi toimija halutaan mukaan ratkaisemaan tiettyä yhteiskunnallista ongelmaa, sen enemmän joudutaan tekemään kompromisseja ongelman sekä yhteisen suunnan määrittämiseksi. Yksityiskohtaisten sopimusten sijaan, poliittisen ohjauksen tulisi siksi siirtyä kohti perustavan konsensuksen rakentamista laajan tavoitteiston ympärille. Laajassa tavoitteistossa määritetään ongelma sekä yhteinen suunta, mutta ei sitä, miten tähän tavoitteistoon päästään.

Perustavaa konsensusta voidaan rakentaa laajojen tavoitteistojen ympärille esimerkiksi:

1. Asettamalla laaja **deliberaatio** poliittisen päätöksenteon ytimeen;
2. Sitoutumalla **strategiseen poliittiseen ohjaukseen** yksityiskohtaisen ohjauksen sijaan;
3. Rakentamalla **laajaa poliittista konsensusta** yhdessä opposition kanssa uusien parlamentaaristen yhteistyömuotojen avulla.

Poliittinen ohjaus Suomessa on ottanut jo merkittäviä askeleita kohti strategisempaa ja vähemmän yksityiskohtiin keskittyvää ohjausta. Esimerkiksi vuoden 2015 hallituksen muodostamiseen johtanut neuvotteluprosessi noudatti OHRA-raportin suosituksia asettamalla avoimet puitetavoitteet ja määrittelemällä mittarit niiden saavuttamiseksi hallituksen toimintasuunnitelmassa. Nykyinen Pääministeri Sanna Marinin hallitus on sitoutunut kolmeen edellä mainittuun kehityskohteeseen lupauksissaan poliittisen kulttuurin ja päätöksenteon uudistamisesta. Näiden lupauksen konkreettinen edistäminen voisi tapahtua esimerkiksi 1) kokeilemalla uusia deliberatiivisen demokratian muotoja, kuten kansalaisraateja, 2) yhdistämällä strateginen poliittinen ohjaus nöyrän ohjauksen prosessiin, sekä 3) parantamalla hallituksen ja opposition välistä tiedonsaantia.

Periaate 2: Vastuullinen autonomia tapana siirtää ratkaisujen kehittämien uusille toimijoille

Kun laajasta tavoitteistosta on päätetty poliittisella tasolla, tulee ratkaisujen löytäminen osoittaa niille toimijoille, joilla — joko julkisella sektorilla tai sen ulkopuolella — on ensikäden tietoa ja kokemusta käsiteltävästä haasteesta. Vastuullisen autonomian toteutuminen edellyttää kolmea asiaa:

1. **Selkeää omistajuutta** ja vastuunjakoa niiden hallinnon toimijoiden kesken, jotka fasilitoivat nöyrän ohjauksen prosesseja;
2. **Lähtösuunnitelmaa**, jossa a) poliittisesti asetettu laaja tavoitteisto jaetaan konkreettisiin alatavoitteisiin ja b) tunnistetaan ongelmanratkaisun näkökulmasta keskeiset toimijat;
3. **Älykkäitä kannustimia**, joilla nämä toimijat sitoutetaan yhteiseen ongelmanratkaisuun. Älykkäät kannustimet on rakennettu niin, että ongelmanratkaisuun osallistuminen on kannattavaa ja palkitsevaa, kun taas yhteistyön ulkopuolella pysyminen on riski tai kustannus.

Kannustin	Osallistuminen palkitsee	Osallistumisen ulkopuolelle jääminen maksaa
Oppiminen	Toimija oppii	Toimija ei opi, mutta muut oppivat
Sertifikaatti	Todistus esimerkiksi hyvästä laadusta tai kestävydestä, joka luo positiivista kuvaa kuluttajille	Sertifikaatin ulkopuolelle jättäytyminen on negatiivinen merkki kuluttajille

Mahdollisuus vaikuttaa	Osallistujat saavat vaikuttaa esimerkiksi lainsäädännön tai muiden pakottavien keinojen muotoiluun	Muut toimijat pääsevät vaikuttamaan ulkopuolelle jättäytyneiden puolesta
Taloudelliset insentiivit	Osallistuminen tuo taloudellista hyötyä	Toimija ei saa taloudellista hyötyä, kun taas kilpailijat saavat
Vapaaehtoisuus	Osallistujat saavat vapauden päästä tavoitteisiin itse valitsemallaan tavalla	Jos toimijat eivät pääse tavoitteisiin vapaaehtoisesti, tulee toimialalle regulaatiota

Taulukko 2: Esimerkkejä älykkäistä kannustimista.

Periaate 3: Vertaisoppimisen hyödyntäminen palauteprosessien rakentamisessa

Tietoon perustuva päätöksenteko tarkoittaa nöyrän ohjauksen näkökulmasta sitä, että tiedonhankinta jatkuu koko prosessin ajan, mikä sallii korjausliikkeiden tekemisen tietoon ja onnistumisiin perustuen. Vaikka on tärkeää, että tieto kulkee vertikaalisesti eri toimijoilta päätöksentekijöiden tasolle, täytyy sen myös liikkua horisontaalisesti prosessiin osallistuvien toimijoiden välillä. Perinteisen alhaalta ylös tapahtuvan raportoinnin sijaan palauteprosessit voidaan toteuttaa vertaisoppimisprosessien kautta. Ratkaisujen muotoiluun osallistuvien toimijoiden on sitouduttava vertailemaan omaa kehitystään muiden kokemuksiin, mikä antaa osallistujille mahdollisuuden hyötyä kunkin lähestymistavan vahvuuksien ja heikkouksien yhteisestä selvittämisestä. Jokaiseen autonomiseen ongelmanratkaisumalliin sisältyy riski kansalaisten eriarvoisesta kohteesta esimerkiksi palvelusaannissa. Vertaisoppimisprosessit auttavat vertailemaan eri puolilla järjestelmää kehittyviä ratkaisuja, sekä sitouttamaan toimijat oman toimintansa kehittämiseen ja tiedon jakamiseen, jolloin eriarvoistavia kehityssuuntia voidaan ehkäistä ja tarpeen tullen korjata.

Periaate 4: Sitoutuminen tavoitteiston säännölliseen uudelleenarviointiin

Nöyrän ohjauksen kautta eri toimijoilta ja eri konteksteista kertyy tietoa tavoitteiston tarkoituksenmukaisuudesta sekä toimivista ratkaisuista. Päätöksentekijöiden on siksi sitouduttava tavoitteiston säännölliseen uudelleenarviointiin, jotta se ohjaa prosessiin osallistuvien toimijoiden toivotulla tavalla. Tämä edellyttää, että tavoitteisto muotoillaan avoimeksi ja että viestintä sen säännöllisestä arvioinnista on avointa. Liian jäykkään ja lopulliseen muotoon asetettujen tavoitteiden muuttaminen on usein poliittisesti haastavaa. Avoimet muokattavissa olevat tavoitteistot antavat päätöksentekijöille liikkumavaraa, joka mahdollistaa laajan poliittisen yhteistyön.

Siirtyminen kohti poliittista kulttuuria, jossa ongelman määrittelyä ja suuntaa voidaan muokata iteratiivisesti hallituskauden aikana, edellyttää suuria muutoksia viestintään sekä päätöksentekoprosesseihin. Suurin muutos on siirtyminen kohti kulttuuria, jossa päätöksentekijät myöntävät rajallisuutensa ja erehtyväsyytensä — ja jossa päätöksentekijöille sallitaan jatkuva oppiminen.

Milloin nöyrää ohjausta voidaan soveltaa Suomessa?

Nöyrän ohjauksen tärkein edellytys on perustava konsensus yhteisestä suunnasta, jota eri toimijat sitoutuvat edistämään, vaikka keinot tavoitteiden saavuttamiseksi jätetään auki. On selvää, että tiettyjen politiikkakysymysten kohdalla aatteelliset erot ja eturistiriidat tekevät perustavan konsensuksen luomisesta mahdotonta. Ensinnäkin nöyrä ohjaus soveltuu siksi vain niihin strategisesti tärkeisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin, joiden ratkaisemiseen hallitus on valmis käyttämään poliittista pääomaa tekemällä merkittäviä kompromisseja. Toiseksi, nöyrää ongelmanratkaisua voidaan soveltaa vain silloin, kun ongelmanratkaisua määrittää epävarmuus ja kompleksisuus — jos päätöksentekijöillä on varmuus siitä, miten tietty ongelma tulee ratkaista, ei nöyrälle ongelmanratkaisuprosessille nähdä tarvetta.



Kuva 2: Viitekehys sen arvioimiseksi, milloin nöyrää ohjausta voidaan hyödyntää Suomen kontekstissa.

Lisälukemista

Fung, A. (2001). Accountable autonomy: Toward empowered deliberation in Chicago schools and policing. *Politics & Society*, 29(1), 73-103.

Lähtenmäki-Smith et al. (2020). Välähdyksiä systeemisyydestä valtion ohjaukulttuurissa, Helsinki: Government's Analysis, Assessment and Research Activities.

Sabel, C. (2012). Dewey, Democracy, and Democratic Experimentalism. 9(2), p. 35–55.

Sabel, C., O'Donnell, R. & O'Connell, L. (2015). Self Organization under Deliberate Direction: Irish Dairy and the Possibilities of a New Climate Change Regime.

Sabel, C., Saxenian, A., Miettinen, R., Hull Kristensen, P. & Hautamäki, J. (2011). Individualized Service Provision in the New Welfare State - Lessons from Special Education in Finland, Helsinki.

Sabel, C. & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist Governance. In: D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 169-183.

Sabel, C. & Zeitlin, J. (2010). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards A New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.

Uusikylä, P. et al. (2020). OHJAUS-2020/Osakokonaisuus: Julkisen sektorin systeeminen muutos - kokemuksia maailmalta, Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

Vartiainen et al. (2020a). Policy Brief 1: Steering in a Complex World: Reviewing the Finnish context, Government's Analysis, Assessment and Research Activities.

Lisätietoja:

Mikko Annala johtaa ajatushautomo Demos Helsingin julkisen hallinnon kehittämisen toiminta-alueita. Annala erityisaloja ovat käyttäytymisen muutos ja kokeilut. Yhteystiedot: mikko.annala@demoshelsinki.fi Lisätietoja: <https://www.demoshelsinki.fi/ihmiset/mikko-annala/>

Silva Mertsola toimii julkisen hallinnon kehittämiseen erikoistuneena konsulttina ajatushautomo Demos Helsingissä. Hänen tutkimusaheisiin kuuluvat muun muassa monitasoinen hallinta ja hallinnon sisäiset palauteprosessit. Yhteystiedot: silva.mertsola@demoshelsinki.fi Lisätietoja: <https://www.demoshelsinki.fi/ihmiset/silva-mertsola-2/>

Ohjaus2020 -hanke toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Finanssineuvos Katju Holkeri
valtiovarainministeriö, katju.holkeri@vm.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet