ARTIKKELI JULKAISUUN:

Tieto- ja teknologiapolitiikan poikki-hallinnollinen johtaminen

Sami Vuorinen ja Sonja Huotari

Sisällys

Yhtenäisen valtioneuvoston tietopolitiikan tulevaisuusorientaatio 3

Tietopolitiikan tilannekuva ja tietopolitiikan motiivit 3

Tieto- ja teknologiapolitiikan poikkihallinnollisen johtamisen ehdotusten arviointi 4

Yhtenäinen valtioneuvosto voi rakentua tietopolitiikan toimeenpano tukevien rakenteiden, prosessien tai tavoitteiden varaan 4

Tiedonhallintamallit tukisivat tietopolitiikan toimeenpanoa, mutta niiden käyttöönotto on viivästynyt 7

Päätöksentekoa tukevan ennakoinnin on tukeuduttava tietopolitiikan johtamisen yhteisiin sisältöihin 7

Johtopäätökset 10

Yhtenäisen valtioneuvoston tietopolitiikan tulevaisuusorientaatio

Artikkelimme perustuu marraskuussa 2022 julkaistuun Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukseen 11/2022 ”Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena”. Tarkastuksessa VTV on arvioinut valtioneuvostossa tehtävää strategista päätöksentekoa tukevaa ennakointia, tuottanut tietoa Kansallisen ennakointijärjestelmän tilannekuvasta ja tuonut esiin valtioneuvoston ennakoinnin kehitystarpeita.

Tieto- ja teknologiapolitiikan kokonaisuudesta keskitymme artikkelissamme erityisesti tietopolitiikan tulevaisuusorientaatioon. Tietopolitiikka muodostuu politiikkatoimista, joilla mahdollistetaan tiedon vaikuttavuus sen elinkaaren kaikissa vaiheissa. Tulevaisuutta koskeva tieto poikkeaa olemukseltaan kokemusperäisestä tieteellisestä tiedosta. Silti ennakointietoa on hallittava samoin periaattein kuin kokemusperäistä tietoa. Ennakointitiedon hallinnassa menettelytavat ovat jopa tavanomaista keskeisempiä. Kun tieto ei ole verifioitavissa, ennakointi voi lunastaa paikkansa päätöksenteon tietoperustassa vain systemaattisten, asianmukaisten ja ehyiden hallintakäytäntöjen kautta.

Tietopolitiikan tilannekuva ja tietopolitiikan motiivit

Tietopolitiikan johtamiseen liittyvät kehittämistarpeet, nykyisten rakenteiden tunnistetut vahvuudet ja heikkoudet, tulevat kiteytetysti esiin perinteisen SWOT-analyysin keinoin kuviossa 1.

[KUVIO 1]

Kuvio 1: Tietopolitiikan tilannekuvan 8-ruutuinen SWOT

Tietopolitiikkamme ehdoton vahvuus on hallinnon sitoutuminen päätöksenteon tietoperustaisuuteen. Tietoperustaisuus luo edellytyksiä uudistaa toimintakulttuuria, yhteisiä toimintamalleja ja kyvykkyyksiä tavalla, joka vahvistaa hallintomme kykyä sopeutua ja reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Jos tietoperustaa ei määritellä ennalta, vaarana on, että mikä tahansa tieto voi painottua päätöksenteossa virheellisesti. Vaarana on myös, että erilaiset mis- ja disinformaation lähteet saavat jalansijaa päätöksenteossa.

Tietopolitiikkamme heikkouksista olennaisimpia ovat tulevaisuuslukutaidossa ilmenevät puutteet[1] sekä tiedon kulkua heikentävät rakenteet hallinnolliset rakenteet ja siiloutuminen. Tiedonkulun rajoittuminen johtaa väistämättä siihen, että yhteisten käytäntöjen omaksumisesta ja kyvykkyyksien kehittymisestä huolimatta ennakoinnin potentiaali ei konkretisoidu aiempaa parempina päätöksinä. Jos tulevaisuuslukutaitoa ei vahvisteta ak-

[1] Anticipatory Innovation Governance: Towards a New Way of Governing in Finland. OECD, 15.6.2022.

tiivisin toimin, on ilmeinen vaara, että hallinto ei kykene tuottamaan sellaista tulevaisuustietoa tai näkemyksellisyyttä, joka tukisi varautumistamme ja kykyämme reagoida yllättäviin tulevaisuuden tapahtumiin.

Tietoperusteisuuteen sitoutumisen lisäksi eri puolilla valtionhallintoa on havaittavissa lupaavia tietopolitiikan rakenteita. VTV:n tarkastuksessa 11/2022 havaittiin ennakointitiedon hyödyntämisen rakenteita niin valtioneuvostotasolla, hallinnonalojen välisessä yhteistyössä kuin yksittäisissä valtionhallinnon organisaatioissakin. Nykyisissä rakenteissa valtioneuvoston koordinoiva asema tarjoaa myös oivan lähtökohdan tiedon hallintaa koskevalle päätöksenteolle. Valtioneuvoston olemassa oleva toimivalta mahdollistaa myös keinot, joilla yhteisiä tavoitteita voidaan asettaa ja saavuttaa.

Hyvien rakenteiden ei tarvitse olla loppuun asti hiottuja toimintatapoja. Rakenteet, jotka mahdollistavat kokeilemisen ja innovaatiot, ovat yhtä lailla arvokkaita. Tarkastus toi esiin tulevaisuusselonteon valmisteluprosessin vahvuuksia tiedon tuottamisen, osaamisen ja kyvykkyyksien sekä yhtenäisten käytäntöjen juurruttamisessa. Tulevaisuusselonteko on erinomainen esimerkki työtehtävissä tapahtuvasta ennakointiosaamisen systemaattisesta kehittämisestä, sillä se loi perustan virkamiesvetoisesti aktivoituneelle ministeriöiden sisäiselle tulevaisuustyölle.

Tiedonhallintalaissa säädetyn tiedonhallintamallin yhtenäinen hyödyntäminen voi parhaimmillaan muodostua yhdeksi tietopolitiikan nykyrakenteen eduista. Hallinnossa tietoa hallitaan lukuisilla järjestelmillä, joiden yhteen toimivuus on puutteellista. Osin tietoa käsitellään edelleen manuaalisesti. Tiedon jakamiseen haasteita ovat laintulkinnalliset eroavaisuudet sekä erot tiedon tietoturvatasoissa. Tiedonhallintamallin tulisi siksi olla tiedon elinkaaren hallintaa tukeva organisaation ylläpitämä elävä asiakirja. Mitä vaikeampia prosesseja organisaatiolla on, sitä merkittävämpiä voivat olla tiedonhallintamallista saatavat hyödyt.

Tieto- ja teknologiapolitiikan poikkihallinnollisen johtamisen ehdotusten arviointi

Julkisessa keskustelussa nousseista ehdotuksista tietopolitiikan poikkihallinnollisen johtamisen tukirakenteista keskitymme erityisesti valtioneuvoston yhtenäiseen toimintaan. Ennakoinnin ja tulevaisuustiedon tuottamisen, hallinnan ja hyödyntämisen on tukeuduttava yhtenäisiin toimintatapoihin. Sen lisäksi arvioimme tarkastustyömme pohjalta, millainen merkitys tiedon hallinnan käytännöillä ja säädösperustalla on tietopolitiikassa sekä miten tietopolitiikan johtamisen yhteiset sisällöt voisivat määrittää yhteisiin tarpeisiin vastaamista.

Yhtenäinen valtioneuvosto voi rakentua tietopolitiikan toimeenpano tukevien rakenteiden, prosessien tai tavoitteiden varaan

Valtioneuvoston yhtenäisyyttä voidaan tarkastella yhteisten rakenteiden, yhteisten prosessien ja toimintamallien tai yhteisten tavoitteiden asettamisen ja niiden saavuttamisen

seurannan näkökulmasta. Tietopolitiikan näkökulmasta nämä kaikki yhtenäisyyden eri ulottuvuudet ovat merkityksellisiä.

Vaikka politiikkatoimia valmisteltaisiin ja päätöksiä tehtäisiin hajautetusti, päätösten vaikutukset heijastuvat usein myös muille hallinnonaloille. Yhtenäisen valtioneuvoston rakenteet vahvistavat kykyä hallita laajoja, poikkihallinnollisia tai ilmiöperustaisia asioita, mikä lisää ymmärrystä ministeriöiden rajojen yli tapahtuvan päätöksenteon ristivaikutuksista. Esimerkiksi tiedon hallinnan palveluilla voi olla erityinen merkitys päätöksenteon lähtökohtien, toimintaympäristön hahmottamisen ja tietoperustan yhtenäisyyden varmistamisessa.

Yhtenäisen valtioneuvoston rakenteista keskeisin on koko valtioneuvostoa palveleva hallintoyksikkö. Samalla hallintoyksikkö on rakenne, johon voidaan kohdistaa odotuksia tietopolitiikan toimeenpanon kehittämisestä. Esimerkiksi valtioneuvoston hallintoyksikköön sijoitetun tietopalvelun toimintaa ei tunneta ministeriöissä vielä tavalla, joka mahdollistaisi sen täysipainoisen hyödyntämisen. Valtioneuvoston tietopalvelun roolia on mahdollista syventää myös ennakoinnin tietolähteiden hallinnassa. Tällöin tietopalvelun tuottama tieto siitä, millaisia tietoa on saatavilla ja varsikin tieto siitä, mitä tietoa ei vielä ole, auttaa valmistelijaa suuntaamaan aineiston kokoamista, ennakoimaan valmistelun aikataulua ja täydentämään tietoperustaa tulevaisuusorientoituneella tiedolla.

Koko valtioneuvoston tai useita hallinnonaloja läpäiseviä toimintojen johtamista voidaan tukea yhteisten prosessien tai toimintamallien avulla. Valtioneuvostotasoisten prosessien kehittyminen ei välttämättä edellytä hallinnon rakenteiden muuttamista. Esimerkiksi Valtioneuvoston kehittämistyöryhmä on katsonut, että yhtenäiseen valtioneuvostoon päästäisiin parhaiten toimintatapojen yhtenäistämisellä.[2] Vuoden 2017 jälkeen valtioneuvoston päätöksentekoa tukevien prosessien yhteiset toimintatavat ovatkin edistyneet jossain määrin paitsi esimerkiksi henkilöstöhallinnon ja ICT:n tukipalvelujen kehittämisen, laajojen yhteiskunnallisten uudistusten sekä erityisen merkittävien ja kauaskantoisten globaalien kehityskulkujen vuoksi.

VTV on tarkastuksessaan (11/2022) tunnistanut eräitä rakenteita, jotka vaikeuttavat yhteistyötä ja nakertavat yhteisten toimintatapojen tuottamia hyötyjä. Nämäkin havainnot koskevat tiedon kulkua. Ensinnäkin ministeriöissä havaittiin erilaisia tiedon jakamisen toimintakulttuureja. Jos toimintakulttuuri ei tue tiedon jakamista, tiedon hallinnan käytännöt ja välineet eivät kehity. Esimerkiksi ministeriöiden käytössä olevan Vahva-asianhallintajärjestelmän tavoitteet reaaliaikaisesta tiedonkulusta ovat jääneet saavuttamatta. Tiedonkulkua saatetaan myös rajoittaa, joko tietoisesti tai niin sanotusti varmuuden vuoksi.

Toinen yhteistä tiedonkulkua leimaava ongelma on erilliset suunnittelujärjestelmät. Vaikka hallinnonalojen sisällä on pyrkimys kokonaisnäkökulmaan perustuvaan suunnitteluun, ajoittain tehdään myös päätöksiä erillisistä suunnitteluhankkeista. Tätä perustellaan

[2] Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017.

usein esimerkiksi ketteryydellä tai vaihtoehtoisten rahoitusmahdollisuuksien kartoittamisella. Tällaiset poikkeukset ovat ongelmallisia niin kokonaisuuden hallinnan kuin suunnittelun tietoperustankin näkökulmasta.

Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan ennakoinnin kehittämisen tulisi olla yksi tietopolitiikan osa-alue, jossa yhteistoimintaa rakennetaan yhteisen toimintamallin varaan. Tulevaisuusselonteon valmisteluprosessi osoitti, että yhdessä tekeminen juurruttaa valtioneuvoston yhteistä toimintamallia tehokkaasti eri ministeriöiden toimintaan. Siksi ministeriöitä on rohkaistava poikkihallinnollisiin hankkeisiin, joissa sovelletaan yhdessä ennakoinnin yhteistä toimintamallia ja kehitetään sitä edelleen. Tärkeää olisi myös, että yhteinen toimintamalli noudattaisi kansallisen ennakointimallin linjauksia, jotta valtioneuvoston ennakoinnissa voitaisiin hyödyntää kansalaisyhteiskunnan voimavaroja mahdollisimman laajasti.

Kolmas näkökulma yhtenäiseen valtioneuvostoon on yhteisten tavoitteiden ja niistä johdettujen osatavoitteiden asettaminen. Tarkastusvirasto on aiemmin todennut Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaa tarkastaessaan[3], että hanketoiminnassa esiintyy usein nimenomaan tavoitteiden asettamiseen liittyviä ongelmia. Tähän ongelmaan ministeriöt ovat osaltaan pyrkineet vastaamaan kehittämällä yhteisiin lähtökohtiin perustuvia hankemalleja, joiden tarkoituksena on ollut toimintatapojen yhtenäistäminen[4].

Eri ministeriöiden näköala johonkin yhteiskunnalliseen tarpeeseen tai tiettyyn politiikkatoimeen rajoittuu kuitenkin väistämättä ministeriön toimialaan. Politiikkatoimien vaikutukset rajautuvat vain harvoin yhdelle hallinnonalalle. Siksi yhtenäisen valtioneuvoston minimitasona on oltava kokonaisvaikutuksiin perustuvat yhteiset tavoitteet.

Hallitusohjelmien rooli strategisessa ohjauksessa vaihdellut eri hallituskausina. On luontevaa, että hallitusohjelmaan kirjataan ministeriöitä yhdistävät ja hallinnonalat läpileikkaavat tavoitteet. Tämä tavoitehierarkia ohjaisi toimintaa yhteisten pyrkimysten mukaisesti, kun ministeriöt ja myöhemmin niiden alaiset virastot johtavat toimintaansa ohjaavat osatavoitteet näistä ylemmän tason tavoitteista.

Kun pyrkimykset määritetään yhdessä valtioneuvostotasolla ja kun kunkin ministeriön tai hallinnonalan vastuut tässä kokonaisuudessa ovat selkeät, asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa jopa ilman yhtenäisen valtioneuvoston rakenteiden tai prosessien tukea. Tavoiteltavaa kuitenkin olisi, että yhteinen tavoitteiden asettaminen ja sen mukaisen toiminnan systemaattisuus tukeutuisivat myös yhteisiin rakenteisiin ja prosesseihin. Tämä olisi tärkeää erityisesti siksi, että yhtenäisen valtioneuvoston rakenteet voisivat tukea aiempaa kokonaisvaltaisempaa hallituskausien yli ulottuvien uudistusten valmistelutyötä.

---

[3] Kehittämishankkeiden hyvät käytännöt. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 15/2019.
[4] Kehittämishankkeiden hyvät käytännöt. Jälkiseuranta, 29.3.2022. Valtiontalouden tarkastusvirasto, D/760/04.07.02/2021.

Tiedonhallintamallit tukisivat tietopolitiikan toimeenpanoa, mutta niiden käyttöönotto on viivästynyt

Tiedon hyödyntämisen toimintaympäristössä korostuu saatavilla olevan tiedon runsaus. Tietoon perustuvassa päätöksenteossa yhtenä tärkeänä tekijänä on siksi tietovarantojen tehokas hallinta. Sopivien toimintatapojen löytämiseksi organisaation on tunnistettava omat tietotarpeensa ja sopeutettava ne käytössä oleviin resursseihin. VTV:n tarkastuksessa (11/2022) tehdyn kyselyn mukaan suuri osa valtion kirjanpitoyksiköistä (58 % kyselyyn vastanneista) ei vielä hyödynnä tiedonhallintamallia laajasti toiminnassaan tai sen hyödyntäminen on niissä vasta suunnitteilla.

Tässä artikkelissa tiedonhallintamallia tarkastellaan osana tietopolitiikan johtamisen kokonaisuutta. Tarkastuksessa nousi esiin erilaisia tiedonhallintamallin tietopolitiikalle tarjoamia vahvuuksia. Tarkastuksen aikana valtioneuvoston kansliassa kuvattiin ennakointitiedon hallinnan taso. Kerroskuvaukset yhdistivät eri roolien näkemyksiä ja mahdollistivat monimutkaisten toiminnan hahmottumisen organisaatiossa.

Tiedonhallintamallia koottaessa organisaatiossa nimenomaan altistutaan avoimelle keskustelulle, johon osallistuvat johdon lisäksi substanssitiedon asiantuntijoita ja tietohallinnon edustajia. Tiedonhallintamallin asettaman rakenteen toinen vahvuus on, että sen myötä organisaatiossa tarkastellaan säännöllisesti erilaisia tiedon hallinnan toteutustapoja ja muutostarpeita. Nykytilan hahmottamisen ja tilannekuvan ylläpitämisen välineenä tiedonhallintamalli voi pidemmällä aikavälillä auttaa myös vaihtoehtojen esiin tuomisessa.

Tiedon hallinnan järjestelmällinen rakenne helpottaa parhaimmillaan yhteistyötä myös eri organisaatioiden välillä. Kun esimerkiksi tiedonvaihdon suunnittelulle on olemassa yhteinen väline, on mahdollisuuksien ja epäjohdonmukaisuuksien tunnistaminen helpompaa.

Yksi tiedonhallintamallien suurimmista haasteista on se, miten muutokset tunnistetaan mallista ja miten tehdään niin sanotusti ”elävä asiakirja”. Tiedonhallintamallin laatiminen ja ylläpitäminen on organisaatiolle iso työ, joka vaatii suunnittelua ja sitoutumista mallin hyödyntämiseen. Tiedonhallintamallin laatiminen ei itsessään myöskään ole tae tiedon tehokkaalle hyödyntämiselle. Olemassa olevista rakenteista tiedonhallintamalli on kuitenkin kehittämisen väline, jolla voisi olla paljon annettavaa ja joka on siksi tarpeen huomioida tietopolitiikan toimenpanossa.

Päätöksentekoa tukevan ennakoinnin on tukeuduttava tietopolitiikan johtamisen yhteisiin sisältöihin

Tietopolitiikan johtamisen rakenteita koskevan pohdinnan ja erilaisten keinojen arvioinnin rinnalla on tärkeää kiinnittää huomiota myös niihin sisältöihin, joista tietopolitiikan johtaminen edellyttää yhteistä näkemystä ja joita olisi tarkoituksenmukaista koordinoida valtioneuvostotasolla. Yhteisen ennakoinnin näkökulmasta on keskeistä nostaa valtioneuvostotasoisen ennakoinnin kypsyystasoa vahvistamalla yhteistä ennakointimallia. Tietoprosessin johtaminen varmistaa ruohonjuuritason datan kertymistä päätöksenteon tueksi.

Päätöksentekijä taas voi vahvistaa odotuksia ennakointitiedon hyödyntämisestä ja juurruttaa näin organisaationsa ennakointikyvykkyyksiä.

Kuviossa 2 on kuvattu ennakoinnin kypsyystason kehittymistä organisaation ennakointikyvykkyyksien ja sopeutumiskyvyn vahvistumisen kautta.

[KUVIO 2]

Kuvio 2: Ennakoinnin kypsyystason kehittäminen[5]

[VAIHTOEHTOINEN TEKSTI Kuviossa on koordinaatio, jonka pystyakselina on organisaation ennakointikyvykkyydet ja vaaka-akselina organisaation sopeutumiskyky. Keskellä koordinaatistoa on viisi erikoista palloa ja punainen nuoli, jossa lukee kypsyystaso nousee.

Tietopolitiikan johtamisessa on yhteisesti määritettävä sellaiset olennaiset ennakointikyvykkyydet ja tarvittava sopeutumiskyky, joilla on merkitystä valtioneuvoston ennakoinnin kypsyystason kehittämisessä. Jotta ministeriöt, hallinnonalat ja virastot kykenevät arvioimaan omaa lähtötasoaan ja kehitystään, valtioneuvostossa olisi yhteisesti määritettävä myös indikaattorit keskeisille kypsyystason osatekijöille. Viimeisessä vaiheessa johtaminen tarvitsee tuekseen tavoitteet ja tavoitetasot, joihin ennakoinnin kehittämisessä pyritään.

Valtioneuvoston yhteinen ennakointi tukisi ennakoinnin korkeampien kypsyystasojen saavuttamista. Grabtchakin ja Steningin[6] mukaan esimerkiksi siirtyminen kypsyystasolta kolme tasolle neljä edellyttäisi toimintojen kohdentamista ja suuntaamista sekä prosessien, tuotosten, resurssien ja menetelmien kehittämistä. Tämä ei välttämättä ole realistista virasto- tai edes hallinnonalatasoilla. Sen sijaan valtioneuvoston yhteinen ennakointimalli, ilmiöhallintoon kohdistuvat yhteiset ennakointihankkeet sekä koordinoidut resurssit vahvistaisivat reaaliaikaisen johtamisen kautta ennakointitiedon yhteyttä päätöksentekoon.

Yhtenäiseen valtioneuvostoon perustuvan tietopolitiikan johtamisen näkökulmasta on keskeistä varmistaa sujuva datan kerääminen ennakoivan hallinnon (Anticipatory Innovation Governance, AIG[7]) tavoitteiden mukaisesti. Yhteinen tietoprosessi varmistaisi datan kattavuutta, sillä ilmeinen ongelma on, että yhteiskunnallinen tarve, niiden tyydyttämiseen liittyvä seurantatieto sekä toimenpiteiden ja politiikkatoimien valmisteluvastuu ja vaikutukset kohdistuvat usein eri hallinnonaloille. Tiedon ekosysteemisyys, siis se, että dataa kerätään ja tietoa hallitaan yhteisesti hyödynnettäväksi, vaatii paitsi vallitsevien ajattelutapojen radikaalia uudistamista, myös panostuksia tietoinfrastruktuuriin.

Kuviossa 3 on kuvattu yhteiskunnalliseen tarpeeseen liittyvän palveluprosessin ja tietoprosessin yhteyttä.

---

[5] Rohrbeck, René, and Menes Etingue Kum. "Corporate foresight and its impact on firm performance: A longitudinal analysis." Technological Forecasting and Social Change 129 (2018): 105-116.
[6] Grabtchak, Anna & Stening, Ira. From level 3 to 4: Examples of steps & actions. Futures Platform, 4.10.2021.
[7] Anticipatory innovation governance: Towards a new way of governing in Finland. OECD, 15.6.2022.

[KUVIO 3]

Kuvio 3: Palvelu- ja tietoprosessien yhdistyminen tiedolla johtamiseksi

[VAIHTOEHTOINEN TEKSTI. Palveluprosessi on kuvattu kolmiona, jonka sivuina ovat yhteiskunnalliset tarpeet, tavoitteelliset interventiot ja automatisoidut prosessit. Kolmioon nähden kolmiulotteisesti sijaitsevat nuolet ovat politiikan toimeenpanon seuranta, reaaliaikaisella tiedolla johtaminen ja automatisoidut prosessit. Kolmion keskellä on tietovaranto-lieriö. Tietovaranto-lieriö ja automatisoidut prosessit -teksti on kehystetty punaisella reunaviivalla.]

Tietoprosessin johtamisessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että datan kerääminen ei ole satunnaista tai palveluprosessista irrallista toimintaa, vaan se kiinnittyy automatisoituna metaprosessina kaikkeen palvelujärjestelmän toimintaan.

Yhdistetyssä tietoprosessissa tuotettuun dataan perustuva tieto on sitä vakuuttavampaa, mitä laaja-alaisemmin tietoa kerätään. Palvelu- ja tietoprosessien yhdistäminen systematisoisi datan keräämistä ja varmistaisi datan kattavuutta. Palvelujärjestelmään yhdistetty tietoprosessi mahdollistaisi myös datan hyödyntämisen innovaatiota sekä tukisi saman datan uudelleen käyttöä ja tiedon rikastamista hallinnonalojen rajojen yli.

Kolmas valtioneuvoston yhteistä ennakointia tukeva johtamisen sisältö koskee ennakointiin kohdistuvien odotuksien vahvistamista päätöksenteossa. Ennakointitieto voi tukea päätöksentekoa, jos päätöksentekijä tunnistaa tiedon erityisen roolin päätöksenteon tietoperustassa, kokee tiedon tuottavan lisäarvoa ja päätöksentekijä myös sitoutuu tulevaisuustietoon tietoperustaisuuden osana.

Päätöksentekijän suhdetta ennakointiin voidaan tarkastella tulevaisuuslukutaito-käsitteen kautta. Keskeistä on ensinnäkin, että päätöksentekijä ymmärtää ennakointitiedon erityisen luonteen. Näkemystä siitä, mitä tulevaisuudessa voi tapahtua, ei voida perustaa pelkkään kokemusperäiseen tietoon. Vaikka ennakointikaan ei ennusta tulevaisuuden tapahtumia, se pystyy kuvaamaan erilaisia tyyppitapauksia tulevaisuuden mahdollisista tapahtumista ja riskeistä. Tähän sisältyy luonnollisesti epävarmuutta, jonka huomioon ottamista päätöksenteossa tulevaisuuslukutaidon eri osa-alueet tukevat.

Tiedon epävarmuus rinnastetaan usein sen laatuun. Ennakointitiedon laadussa on kuitenkin erotettava tiedon tuottamiseen ja hallintaan mahdollisesti liittyvät laatuongelmat sekä tiedon hyödyntäjän kokema laatu ja lisäarvo. Vaikka ennakointitieto olisi laadultaan moitteetonta, sen lisäarvo ja vaikuttavuus on väistämättä rajallista, jos ennakointitiedon kokoaminen päätöksenteon tueksi koetaan vaivalloiseksi tai jos sen rooli päätöksenteossa kiistetään esimerkiksi maailmankuvaan tukeutuen.

Päätöksentekijällä on avainrooli ennakoivan hallinnon kehittymisessä. Tulevaisuuslukutaito pitää sisällään erilaisia tekniikoita, kuten erilaisten tietotarpeiden tunnistamista, niihin reagoimista ja myös tarvittavien toimenpiteiden ennakollista käynnistämistä. Jos esimerkiksi politiikkatoimien valmisteluun kohdistuisi säännönmukaisesti odotus ennakointitiedon hyödyntämisestä, valmistelija varmasti käynnistäisi valmistelua tukevaa ennakointityötä hyvissä ajoin etukäteen. Näin voitaisiin varmistaa, että käsillä olisi oikea-aikaisesti päätettävään asiaan kohdistuvaa tulevaisuustietoa. Samalla tämä kysyntälähtöinen

ennakointi juurruttaisi organisaation omia ennakointikyvykkyyksiä, jotka ovat erityisen arvokkaita, jos toimintaympäristö on epävakaa tai se muuttuu äkillisesti.

Johtopäätökset

Olemme artikkelissa pohtineet tietopolitiikan toimeenpanoa ennakointitiedon näkökulmasta. Ennakointi on yksi tiedon tuottamisen ja hallinnan osa-alue, jota voidaan hyödyntää päätöksenteossa. Ennakointitiedolla on oma erityinen tarkoituksensa tietoperustassa, koska se voi tuottaa päätöksentekijälle näkemyksen siitä, miten päätettävän asian ja toimintaympäristön välinen suhde voi muuttua tulevaisuudessa ja mitä vaikutuksia tällä voi olla.

Ennakoinnin näkökulmasta tekemämme havainnot ovat monelta osin yleistettävissä myös muille tietopolitiikan toimeenpanon osa-alueille. Määritelmämme mukaan tietopolitiikka tarkoittaa tiedon vaikuttavuutta mahdollistavien politiikkatoimien kokonaisuutta. Tietopolitiikan linjaukset heijastuvat käytäntöön päätöksenteon tietoperustan ja sen systemaattisen määrittelyn kautta sekä ennakoinnin osalta myös kykynä reagoida yllättäviin tapahtumiin.

Tiedon vaikuttavuuden edellytyksistä keskeisimmäksi olemme nostaneet tiedon välittymisen päätöksentekoon. Olemme tarkastelleen valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaa ennakointia siitä näkökulmasta, voisivatko yhtenäisen valtioneuvoston rakenteet, prosessit ja johtamisen sisällöt tukea valtioneuvostotasoisen kokonaisnäkökulman huomioimista politiikkatoimien valmistelussa ja päätöksenteossa. Olemme tuoneet esiin, että tietopolitiikan poikkihallinnollisen johtamisen innovaatiota on jo olemassa, mutta tämä osaaminen olisi saatava nykyistä aktiivisempaan käyttöön. Myöskään vakiintuneita kontrolleja, joilla voitaisiin varmistaa tiedon laaja-alainen hyödyntäminen päätöksenteossa, ei ole vielä ole määritetty.

Valtioneuvoston yhtenäisyys tarkoittaa ministeriöiden ja eri hallinnonalojen sujuvaa yhteistoimintaa. Yhteistoimintaa voidaan edistää erilaisten rakenteellisten uudistuksien sekä yhteisten prosessien määrittämisen ja tavoitteiden asetannan kautta. Myös toimintakulttuurin kehittäminen on tässä keskeistä. Julkisessa keskustelussa on nostettu esiin myös muita ehdotuksia siitä, miten tietopolitiikan poikkihallinnollisuus ja sen johtaminen tulisi järjestää. Kaikkia näitä ehdotuksia yhdistää sama pyrkimys tiedolla johtamisen vahvistamiseen. Vaikka eri ehdotuksien välillä on pieniä eroja painotuksissa, sujuvaan yhteistoimintaan voidaan päästä useilla erilaisilla tavoilla.

Tiedon välittyminen päätöksentekoon on väline varmistaa laadukasta päätöksentekoa, tehostaa päätöksentekoprosessia ja tukea interventioiden vaikuttavuutta. Itseisarvollista asemaa tiedolla ei kuitenkaan ole. Siksi tietopolitiikan poikkihallinnollisessa johtamisessa olisi eri toimenpiteiden erilaisten vahvuuksien ja heikkouksien rinnalla keskusteltava myös siitä, mihin sujuvammalla yhteistoiminnalla pyritään. Sen myötä olisi mahdollista tunnistaa tätä tarkoitusta tukevat olennaiset kyvykkyydet ja niihin liittyvät välttämättömät rakenteet ja toimenpiteet. On täysin mahdollista, että soveltuvia vaihtoehtoja on useita. Siinä tapauksessa aika olisi kypsä päätökselle tietopolitiikan linjauksesta, jota kaikki toimijat ryhtyvät johdonmukaisesti edistämään.