

Tietopolitiikan nöyrän ohjauksen malli

Suuntaviivoja poikkihallinnolliseen, ennakoivaan ja osallistavaan tietopolitiikkaan

Kirjoittajat

Johannes Anttila, vanhempi asiantuntija, Demos Helsinki

Johannes Mikkonen, vanhempi asiantuntija, Demos Helsinki

Työryhmä

Johannes Anttila, Olli Bremer, Vera Djakonoff, Silva Mertsola, Johannes Mikkonen

Demos Helsinki

Sisällys

1. Suomella on hyvät lähtökohdat poikkihallinnolliselle, ennakoivalle ja osallistavalle tietopolitiikalle, joka ottaa huomioon planetaariset rajat	3
1.1. Keskeisiä suomalaisen tietopolitiikan tarpeita	4
1.2. Tietopolitiikan johtamisen ja koordinaation vahvistaminen	5
2. Tietopolitiikan nöyrän ohjauksen malli	6
2.1. Perustavan konsensuksen rakentaminen tietopolitiikan sisällön ja tavoitteiden ympärille	7
2.2. Tuettu vastuullinen autonomia tietopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi	8
2.3. Vertaisoppisen hyödyntäminen palauteprosessien rakentamisessa	10
2.4. Tietopolitiikan tavoitteiston säännöllinen uudelleenarviointi	11
3. Johtopäätökset	12
Viitteet	13

1. Suomella on hyvät lähtökohdat poikkihallinnolliselle, ennakoivalle ja osallistavalle tietopolitiikalle, joka ottaa huomioon planetaariset rajat

Ilmastokriisin, Venäjän aloittaman hyökkäyssodan ja väijyvän talouskriisin keskellä suhteemme teknologiaan sekä sen taustalla oleviin valtarakenteisiin ovat muutoksessa. Suomella on hyvät mahdollisuudet olla merkittävä toimija kestävän ja reilun digitaalisen yhteiskunnan rakentajana keskellä näitä globaaleja murroksia ja kriisejä. Mahdollisuuksien lunastaminen edellyttää kuitenkin ennakoivia, osallisuuteen perustuvia ja poikkihallinnollisia politiikkatoimia sekä monitahoista yhteistyötä.

Suomen mahdollisuudet digitalisaation edistämiseksi perustuvat hyvään osaamistasoon, korkeaan yhteiskunnalliseen luottamukseen sekä toimivaan digitaaliseen infrastruktuuriin. Suomella on myös suhteellisen yhtenäiset tavoitteet tieto- ja teknologiapolitiikan kehittämiseen (esimerkkeinä mm. Suomen kestävän kasvun ohjelma eli koronapandemian elpymis- ja palautumissuunnitelma, valtiovarainministeriön Teknologialla ja tiedolla maailman kärkeen -julkaisu; työ- ja elinkeinoministeriön Kestävä talouskasvu ja hyvinvointimme tulevaisuus -raportti sekä työ- ja elinkeinoministeriön Tekoäly 4.0 -ohjelma).

Tieto- ja teknologiapoliittiset tavoitteet edellä mainituissa dokumenteissa ovat yhteneväisiä myös Suomen digitaalisen kompassin selonteon kanssa. Tätä työtä edistänyt uusi digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon ministeriryhmä sekä digitalisaation, datatalouden ja vastualueen yhteistyöryhmä (digitoimisto) ovat tärkeä askel kohti erilaisten ohjelmien ja toimenpiteiden yhtenäistämistä ja poikkihallinnollista koordinoitua digitalisaation edistämistä. Myös valtiovarainministeriön digitalisaation edistämisen ohjelma asettaa samantyyppisiä tavoitteita erityisesti julkisen hallinnon digitalisoinnin näkökulmasta.

Digitalisaatio on siis Suomessa kehityssuuntana laajasti tunnistettu ja korkeasti priorisoitu toimenpiteiden suunnittelussa. Suomen kansalliset tavoitteet perustuvat EU:n yhteiseen arvopohjaan, mutta tavoitteet ovat EU:n tavoitteita kunnianhimoisempia. Samalla on todettava, ettei Suomessa ole toistaiseksi yhtenäistä strategista visiota tietopolitiikan ja digitalisaation suunnaksi ja riittävää poikkihallinnollista kykyä johtaa kokonaisuutta. Vaikka erilaisten teknologiapoliittisten ohjelmien tavoitteet ja toimenpiteet ovat yhteneväisiä, ne eivät muodosta selkeää strategista kokonaisuutta, mikä haastaa toimenpiteiden priorisointia ja tekee teknologiapolitiikasta vaikeasti ennakoitavaa.

Toimiva tietopolitiikka edellyttääkin sisältöjen ja tavoitteiden jäsenystä sekä toteutusta tukevien rakenteiden ja johtamisen kehittämistä.

Sisältöjen jäsenyyksessä on tärkeää sitoa digitalisaation tavoitteet planetaarisiin rajoihin ja Suomen hiilineutraaliustavoitteeseen. Teknologiaa ei voida irrottaa konteksteista, joissa sitä sovelletaan, jonka vuoksi yhteistä tietopolitiikkaa ei tulisi linjata pelkästään kasvun ja kilpailukyvyn näkökulmasta vaan rakentaa laajempi visio digitalisaation yhteiskunnallisista tavoitteista. Toisin sanoen politiikkaa ei voi irrottaa tietopolitiikasta.

Sosiotekninen näkökulma digitalisaation edistämiseen myös auttaa ymmärtämään, missä konteksteissa teknologia hyödyttää meitä yhteiskunnallisesti ja huomioimaan erilaisten teknologiapoliittisten päätösten seuraukset monitahoisesti. Teknologia ei ole yksi politiikan lohko vaan tietopolitiikka liittyy sosiaali- ja terveystieteisiin, taloudelliseen kilpailukykyyn sekä, ympäristöön ja lukuisiin muihin politiikan sektoreihin. Tietopolitiikasta pitääkin pystyä viestimään niin, että siitä innostuvat ja kiinnostuvat laaja joukko erilaisia toimijoita ja kytkökset muihin politiikan sektoreihin esitetään selkeästi. Myös kansalaisten on kyettävä osallistumaan keskusteluun tietopolitiikan sisällöistä ja suunnista.

1.1. Keskeisiä suomalaisen tietopolitiikan tarpeita

Demos Helsingin Sitralle tekemän datatalouden taustaselvitystä (Ahvonen et al. 2022) mukaillen esitämme viittä keskeistä sisällöllistä tarvetta suomalaisen tietopolitiikan tavoitteiksi:

1. **TKI-rahoitusta on vahvistettava ja uudistettava:** Kun mitataan TKI-rahoituksen osuutta bkt:sta, Suomi on vasta 28. sijalla yhteensä 36 OECD-maan vertailussa. Valtion rahoitusyritysten TKI-toiminta on vain 0,08 prosenttia bkt:sta. Yrityksille suunnattavaa TKI-rahoitusta onkin lisättävä Suomessa pitkäjänteisesti, ja rahoitusta on kohdistettava erityisesti innovaatioyhteistyöhön korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa.
2. **Tietopolitiikan toimenpiteet on kytkettävä hiilineutraaliustavoitteeseen:** Suomen tietopolitiikkaa tulee tarkastella systemaattisesti suhteessa Suomen hiilineutraaliustavoitteisiin. Vihreän siirtymän ja digitalisaatiomurroksen kytkeminen toisiinsa on pyrittävä varmistamaan tietopoliittisissa toimenpiteissä aiempaa vahvemmin. Tähän niin sanottuun kaksoissiirtymään tarvitaan toimenpiteitä, joita ei ole vielä täysin tunnistettu.
3. **Pehmeän digitaalisen infrastruktuurin kehittämiseen on panostettava:** Digitalisaation mahdollisuuksien lunastaminen edellyttää pitkäjänteistä panostusta digitaaliseen infrastruktuuriin ja datavarantoihin. Investointeja digitaaliseen infrastruktuuriin tehdään jo merkittävästi, ja niin sanottu kova digitaalinen infrastruktuuri, kuten tietoverkot, on Suomessa hyvällä mallilla. Suomen kestävä kasvun ohjelmassa digitaalisen infrastruktuurin hankkeisiin investoidaan yhteensä 135 miljoonaa euroa. Digitaalisen infrastruktuurin kehittämistä tuetaan ohjelmassa alueilla, jonne sen leviäminen pelkästään markkinaehtoisesti olisi hidasta. Suomi tarvitsee kuitenkin vielä vahvemmin panostuksia pehmeään digitaalisen infrastruktuuriin (kuten digitaalinen identiteetti, reaaliaikatalouden ratkaisut ym.), jotta digitaalinen infrastruktuuri olisi laajasti eri alojen ja sovellusten saatavilla ja myös EU:n tavoittelemat digitaaliset sisämarkkinat toteutuvat.
4. **EU-yhteistyön vaikuttavuutta on lisättävä:** Suomen EU-yhteistyön vaikuttavuuden tulee olla oikea-aikaisempaa ja yhdenmukaisempaa. Suomalaisten toimi-

joiden yhteisiä tavoitteita tulee kirkastaa ja vahvistaa niin, että Suomen näkökulmat muodostavat selkeän ja strategisen kokonaisuuden, jonka avulla haluttu vaikutus saadaan aikaan.

5. **Uusia toimenpiteitä on lisättävä osaamisen kehittämiseksi ja digitaalisen talouden ymmärtämisen vahvistamiseksi:** Suomessa on pulaa digi- ja datatalouden osaamisesta. Tarvitsemme yhteiskuntana yhteistä ymmärrystä datapohjaisen yhteiskunnan toimintalogiikasta sekä sen mahdollisuuksien hahmottamista niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Osaamista tulee kasvattaa laajasti ja ihmilliseen pääomaan ja digitaitoihin tulee panostaa.

1.2. Tietopolitiikan johtamisen ja koordinaation vahvistaminen

Tietopolitiikan johtamisen ja koordinaation vahvistaminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta Suomi voi olla globaali edelläkävijä digivihreässä kaksoissiirtymässä. Koordinaatio edellyttää aktiivista yhteistyötä ja sillojen rikkomista sekä hallinnon alat ylittäviä kokeiluja.

Tässä artikkelissa esitämme tietopolitiikan johtamisen pohjalle nöyrän ohjauksen mallia, joka esitellään seuraavassa luvussa. Keskeisiä tarpeita tietopolitiikan johtamisen uudelle mallille ovat:

1. *Yhteistyötä tulee johdonmukaistaa ja tehostaa.* Tällä hetkellä tietopolitiikan saralla tehdään liikaa päällekkäisiä asioita eikä hyödynnetä aikataulullisesti yhteisiä mahdollisuuksia. Eri toimijat tulee koota laaja-alaisesti yhteen ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä tulee lisätä. Samalla tulisi kiinnittää huomiota, miten kansalaiset pääsevät osallistumaan keskusteluun tietopolitiikan tavoitteista sekä sen vaikutuksista.
2. *Tietopolitiikan kytköksiä muihin politiikkasektoreihin tulee tehdä näkyväksi ja yhteiskunnallisen keskustelun alaiseksi.* Tietopolitiikka on politiikka kansalaisille ja yhteiskunnalle keskeisistä asioista. Sen tavoitteiden määrittely sekä poliittisten tavoitteiden kuvittelu tulisi kuulua myös kansalaisille.
3. *Toiminnan eri tasoja tulee selkeyttää:* Suomessa tarvitaan uuden tietopolitiikkalohkon jäsentelyä ja sen risteämäkohtien tunnistamista eri hallinnonaloilla.
4. *Päätöksentekoa toimenpiteistä tulee edistää.* Erilaisia käytännön toimenpiteitä digitalisaation edistämiseksi on tunnistettu jo runsaasti, ja Suomessa on pääpiirteissään jo tiedossa, mitä pitäisi tehdä. Olisi tärkeää käynnistää nyt tunnistettuja toimenpiteitä ja nöyrän ohjauksen mallin mukaisesti arvioida niitä iteratiivisesti pitkin matkaa. Digitaalisen murroksen johtaminen on monimutkainen muutos, ja etukäteen on vaikea tietää, mikä vaihtoehto suuresta joukosta hyviä vaihtoehtoja olisi paras.

2. Tietopolitiikan nöyrän ohjauksen malli

Peilaten edellisessä kappaleessa esiteltyihin Suomen tietopolitiikan keskeisiin tarpeisiin sekä nykyisiin vahvuuksiin, tässä kappaleessa esittelemme yhtenä mahdollisena suuntana **tietopolitiikan nöyrän ohjauksen malli**. Nöyrän ohjauksen malli kuvaa ”systemaattisen prosessin, joka voi tukea siirtymistä perinteisestä ylhäältä alas suuntautuvasta ohjauksesta kohti verkostomaista ongelmaratkaisua” (Annala et al. 2021). Malli pohjautuu professori Charles F. Sabelin kokeilevan hallinnan teorialle (kts. esim. Sabel & Zeitlin 2012) ja sitä on kehitetty Suomen kontekstissa Ohjaus 2020 -nimisessä valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VNTEAS) -hankkeessa (Lähtenmäki-Smith et al. 2021; Annala et al. 2021).

Nöyrä ohjaus soveltuu erityisesti ongelmiin tai politiikkasektoreihin, joilla on korkea strateginen merkitys, mutta joita määrittää epävarmuus ja kompleksisuus. Perinteinen ohjaus perustuu lineaarisiin politiikkatavoitteisiin, ennakkoon rakennettuun tietopohjaan ja keskitettyyn tiedonkeruuseen. Nöyrä tapa lähestyä ohjausta ottaa puolestaan lähtökohdaksi epävarmuuden kompleksisessa toimintaympäristössä ja yrittää jäsentää päätöksentekoa sekä tiedonkeruuprosessit jaetun tavoitteiston ympärille rakentuvaksi jatkuvaksi tutkimukseksi vaihtoehtoista sekä näiden kokeilusta. Kompleksisten ongelmien ja laajantoimijakentän ollessa keskeisiä elementtejä politiikkasektorilla, nöyrän ohjauksen lähtökohtana on *iteratiivisuus*, ei *lineaarisuus*. (Annala et al. 2021).

Iteratiivisuus, kokeilut ja keskustelu tavoitteista ovat oiva lähtökohta tietopolitiikan jäsentämiseen, tavoitteiden määrittämiseen sekä niihin tähtäävien toimien koordinaatioon. Parlamentaarisen tietopolitiikkaryhmän sanojen mukaan ”tietopolitiikan sisällöt ovat kuin säkillinen legopalikoita lattialle kaadettuna” (Tietopolitiikan yhteistyöryhmä 2021, 2). Nöyrän ohjauksen malli ja siihen sisälle rakennetut kytkennät esimerkiksi hiilineutraalisuustavoitteisiin voisi toimia legopalikoiden kokoajana: tavoitteiden asettaminen sekä koko politiikkasektorin sisältöjen jäsentäminen on tietopolitiikan ydintä. Tätä työtä ei kuitenkaan tulisi tehdä yksinomaan ylhäältä alaspäin, vaan siinä tulisi olla mukana laaja sidosryhmä joukko sekä kansalaiset. He ovat keskeiset toimijat myös tietopolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa. Samalla tietopolitiikan johtaminen kuitenkin vaatii **veturia** – määriteltyä tahoa, joka koordinoi, johtaa valmistelua sekä antaa tarvittavaa tukea laajalle sidosryhmäjoukolle tarvittavien toimenpiteiden tunnistamiseen ja toteuttamiseen.

Tässä artikkelissa esitämme tietopolitiikan nöyrän ohjauksen mallin mukaista johtamisen ja koordinaation roolia erityisesti digitoimistolle sekä sitä johtavalle digiministeriryhmälle. Tämä veturina toimiminen tarkoittaisi näiden vahvistamista ja kehittämistä yli hallituskausia toimiviksi elimiksi. Samalla politiikan pitkäjänteisyyden näkökulmasta olisi tärkeää, että veturina toimiva digitoimisto kykenisi laaja-alaiseen poliittiseen ja sidosryhmien väliseen yhteistyöhön. Uudistetun digitoimiston työtä voisi myös johtaa erillinen tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri, joka varmistaisi poliittisen sitoutumisen ja sidosryhmä- ja kansalaisten osallisuusprosessien toimivuuden. Parlamentaarista kulmaa voisi myös vahvistaa tieto- ja teknologiapolitiikalle erikseen nimetty valiokunta, jonka tehtävänä olisi saattaa politiikkasektorin tavoitteet eduskunnan keskustelun alaiseksi. Käymme läpi erityisesti uudistetun digitoimiston roolia, vastuita ja tehtäviä alla.

Nöyrän ohjauksen mallissa on neljä keskeistä vaihetta: 1) perustavan konsensuksen rakentaminen, 2) ratkaisujen ja kokeilujen etsiminen vastuullisen autonomian periaatteiden mukaisesti, 3) vertaisoppiminen sekä 4) tavoitteiston säännöllinen uudelleenarviointi. Seuraavissa alakappeleissa käymme läpi mallin eri vaiheet (mukaillen Annala et al. 2021) selventäen samalla, miten olemassa olevia valtioneuvoston sekä erityisesti tietopolitiikan rakenteita voisi kytkeä malliin ja mitkä tietopolitiikan veturina mahdollisesti toimivan digitoimiston vastuut voisivat olla kussakin vaiheessa. Kommentoimme samalla julkisessa keskustelussa esitettyjä ehdotuksia tietopolitiikan toimenpiteistä ja ohjausrakenteista.

[KUVA 1]

Kuva 1: Tietopolitiikan poikkihallinnollisen koordinaation eri vaiheet nöyrän ohjauksen mallin mukaisesti

[VAIHTOEHTOINEN TEKSTI: Tietopolitiikan nöyrän ohjauksen malli. 1. Perustava konsensus. 2. Tuettu vastuullinen autonomia tavoitteiden saavuttamiseksi. 3. Vertaisoppiminen. 4. Tavoitteiden uudelleenarviointi.]

2.1. Perustavan konsensuksen rakentaminen tietopolitiikan sisälön ja tavoitteiden ympärille

Nöyrän ohjauksen mallin ensimmäisen vaihe keskittyy yhteisten tavoitteiden määrittelemiseen. Mitä tietopolitiikka sisältää? Tarkoituksena on muodostaa **perustava konsensus** – jaettu näkemys sekä ongelmanmäärittelystä että yhteisestä suunnasta. Tässä vaiheessa keskeistä on reunaehtojen määrittely, ennakoivan tietopohjan rakentaminen sekä deliberaatio, yhteiskunnallinen keskustelu ja demokraattiset prosessit, joita avaamme alla.

Perustava konsensus on laaja tavoitteisto – ei yksityiskohtainen sopimus tavoitteisiin pääsemisestä vaan käsitys siitä, mitä tietopolitiikka käsittää ja mihin suuntaan sitä tulisi viedä. Kyse on **strategisesta poliittisesta ohjauksesta** ja poliittisten suuntaviivojen määrittelystä yhdessä sidosryhmien kanssa.

Tämä edellyttää seuraavia askelia:

1. **Yhteisen, ennakointia hyödyntävän tietopohjan rakentaminen.** Nöyrän ohjauksen malli itsessään on tapa tuottaa tietopohjaa päätöksenteolle. Samalla kuitenkin tietopohjan rakentaminen on tärkeää mallin ensimmäisessä vaiheessa, jotta konsensusta voidaan rakentaa eri tahojen välillä. Tässä voidaan hyödyntää esimerkiksi VNTEAS-instrumenttia, asiantuntijalausuntoja sekä ministeriöiden omaa ennakointityötä. Muun muassa tulisi harkita, voisiko eri ministeriöiden tulevaisuuskatsauksien digitalisaatiota ja tietopolitiikkaa koskevat osuudet laatia tiiviissä yhteistyössä ja esittää omana osanaan.
2. **Reunaehtojen asettaminen ja tavoitteiden sitominen laajempiin poliittisiin päämääriin.** Tietopolitiikka on lähtökohtaisesti poikkihallinnollinen, laaja poliittikan sektori, joka on kytköksissä niin esimerkiksi hyvinvointiin, ympäristöön sekä

teollisuus- ja innovaatiopolitiikkaan. Perustavan konsensuksen rakentamisen vaiheessa näiden eri politiikkalohkojen sekä niiden tavoitteiden arviointi suhteessa tietopolitiikkaan tulisi selkeyttää. Tietopolitiikan tavoitteet tulisi esimerkiksi kytkeä vahvasti hiilineutraalisuustavoitteeseen ja niin sanottuun vihreään kaksoisiirtymään (katso esimerkiksi TEM Tekoäly 4.0 -ohjelman loppuraportti).

3. **Deliberaatio, osallisuus ja yhteiskunnallinen keskustelu konsensuksen ohjenuoraksi.** Kokeileva hallinta ja nöyrä ohjaus painottavat deliberaatiota tapana konsensuksen etsimisessä niin esimerkiksi hallituksen ja opposition välillä, kuin myös laajemmin eri sidosryhmien kesken. Tietopolitiikassa erilaisten poliittisten ohjelmien tavoitteet ja toimenpiteet ovat tähän asti olleet laajasti yhteneväisiä. Tästä huolimatta deliberaatio niin hallinnon sisällä kuin poliittisten toimijoiden välillä olisi hyvä tapa yhtenäistää tietopolitiikan strategista kokonaisuutta sekä rakentaa pidemmän aikavälin poliittista linjaa. Samalla deliberaatio ja osallisuus tulisi kuitenkin ylettää myös kansalaisiin: myös tietopolitiikka on politiikkaa, joka vaikuttaa julkisiin palveluihin sekä laajasti yhteiskunnan suuntaan. Erilaisten demokraatiainnovaatioiden (ks. esim. Jousilahti 2021) käyttö toisi tietopolitiikkaa lähemmäs kansalaisia ja lisäisi siitä käytävää julkista keskustelua.
4. **Poliittinen päätös tietopolitiikan sisällöistä ja tavoitteista.** Yhteinen, ennakointia apuna käyttävä tietopohja, reunaehdot sekä erilaiset deliberaatiot sekä kansalaisten osallistuminen toimivat kaikki tukena päätökselle, joka on lopulta poliittinen. Laajan parlamentaarisen konsensuksen voisi varmistaa esimerkiksi valiokuntatyöskentelyn kautta. Lopullinen päätös tietopolitiikan sisällöistä ja tavoitteista voisi esimerkiksi olla perustettavan tieto- ja teknologiapoliitiikan valiokunnan mietinnön pohjalta. Samalla yhtenäinen päätös auttaa kiteyttämään tieto- ja teknologiapoliitiikan tavoitteita myös EU:n suuntaan.

Digitoimiston mahdolliset tehtävät

- Tietopohjan keräämisen koordinaatio
- Poikkihallinnollisen, sidosryhmä sekä kansalaisten keskeisen deliberaatioprosessin suunnittelu ja toteutus
- Reunaehtojen määrittely ja kytkentä laajempiin poliittisiin tavoitteisiin
- Poliittinen päätös tavoitteista, tai sen valmistelu parlamentaarista päätöstä varten

2.2. Tuettu vastuullinen autonomia tietopolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi

Perustavan konsensuksen ja siihen liittyvän laajan deliberaation sekä poliittisen tason päätöksen tarkoituksena on luoda yhteinen tavoitteista, jota puolestaan lähtevät edistämään siihen parhaiten sopivat tahot. Tässä mallin keskeinen käsite on **vastuullinen autonomia** – tavoitteisiin liittyvien keskeisten toimijoiden (julkinen tai sen ulkopuolinen) omistajuus ja mandaatti saavuttaa tavoitteet parhaalla katsomallaan tavalla. Näin yhteinen tietopolitiikka

kan tavoitteisto on selvä ja koordinoitu, mutta esimerkiksi eri ministeriöt, virastot sekä yksityiset yritykset innovaatioiden alustoina sekä työnantajina voisivat itse määrätä parhaat tavat saavuttaa tavoitteet. Tapoja voivat olla esimerkiksi erilaiset kokeilut, investoinnit tai hankkeet. Näiden onnistumista tukee nöyrän ohjauksen veturina toimivan tahon lähtösuunnitelman koordinointi sekä jatkuva tuki.

Tämä edellyttää seuraavia askelia:

1. **Omistajuuden varmistaminen sekä vastuunjaon selkeyttäminen.** Vastuut nöyrän ohjauksen fasilitoinnista tulisivat olla selkeät eri hallinnon toimijoiden kesken. Lähtökohtaisesti poikkihallinnollisena elimenä digitoimisto voisi olla hyvä kotipesä kokonaisprosessille, jolla olisi myös poliittinen mandaatti.
2. **Lähtösuunnitelman rakentaminen ja toimijoiden tunnistaminen.** Perustavan konsensuksen laaja-alainen poliittisesti vahvistettu tavoitteisto tulisi pilkkoa konkreettisempiin alatavoitteisiin. Näihin liittyvät keskeiset toimijat tulisi tunnistaa ja sitouttaa mukaan.
3. **"Älykkäiden kannustimien" laatiminen.** Tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeiset toimijat tulisi sitouttaa mukaan käyttämällä "älykkäitä kannustimia" – kannustimia, jotka takaavat että mukaan lähteminen on palkitsevaa, kun taas yhteistyöstä pidättäytyminen on riski tai kustannus. Riippuen toimijasta ja tavoitteesta, tämä voi tarkoittaa esimerkiksi taloudellisia tai esimerkiksi oppimiseen tai tiedonsaantiin liittyviä insentiivejä. Tietopolitiikkaan liittyen näitä voisivat olla esimerkiksi valtioneuvoston kanslian kautta jaettava, poikkihallinnollinen tietopolitiikan kokeilubudjetti tai "sääntelyn hiekkalaatikoiden" (*regulatory sandbox*) tai muiden sääntelyinnovaatioiden käyttö.
4. **Tarpeellisen tuen antaminen ja koordinaatio.** Vaikka vastuullinen autonomia tarkoittaa itsenäistä keinojen määrittelyä, voi nöyrän ohjausmallin veturina toimiva taho insentiivien lisäksi tarjota erilaista tukea. Taloudellisen tuen (esimerkiksi kokeilubudjetti) lisäksi tämä voi tarkoittaa tietopolitiikan kohdalla esimerkiksi tuen tarjoamista erilaisten osallistavien menetelmien tai ennakkoinnin käytössä erilaisissa kokeiluissa.
5. **Laillisuusvalvojen välisen yhteistyön lisääminen ja roolin vahvistaminen.** Autonomisen vastuun ja siihen liittyvien insentiivien laatimisen ohella laillisuusvalvojen roolin vahvistaminen toisi turvaa ja selkeyttä tietopolitiikan tavoitteiden tähtääville kokeiluille ja toimenpiteille. Tietosuoja-, tasa-arvo ja yhdenvertaisuusvaltuutetut, oikeuskansleri sekä tiedonhallintalautakunta voisivat toimia itsenäisessä, valvovassa roolissa esimerkiksi tekoälyyn ja automatisoituun päätöksentekoon liittyvissä kokeiluissa ja hankkeissa. Tämä tarkempi yhteistyö mahdollistaisi nopeamman palautteen ja korjausliikkeet esimerkiksi tekoälyn syrjivien vaikutusten osalta (Ojanen et al. 2022).

Digitoimiston mahdolliset tehtävät

- Lähtösuunnitelman koordinointi ja rakentaminen yhteistyössä hallinnon sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa
- ”Älykkäiden kannustimien” laatiminen tai tuki niiden laatimiseen esimerkiksi ministeriövoimavaroille alatavoitteille
- Kokeilubudjetin koordinointi
- Tiedon välittäminen ja konkreettinen apu esimerkiksi osallistavien menetelmien käytössä hankkeissa ja kokeiluissa ja tietopolitiikan kokeiluiden rakentamiselle

2.3. Vertaisoppimisen hyödyntäminen palauteprosessien rakentamisessa

Nöyrän ohjauksen mallissa vastuulliseen autonomiaan on kytketty myös vertaisoppiminen – yhtenäisten palauteprosessien luominen, joka varmistaa, että eri hankkeiden, kokeilujen ja toimenpiteiden opit jaetaan varhaisessa vaiheessa. Kaikkien yhteisten tietopolitiikan tavoitteiden edistämiseen sitoutuneiden, ja esimerkiksi kokeilubudjetista rahaa saavien, tulisi olla myös sitoutuneita vertaisoppimisprosesseihin. Vertaisoppimista voisi esimerkiksi järjestää samankaltaisten tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävien toimijoiden forumeilla. Tarkoituksena on toisaalta raportoida tavoitteiden edistymisestä sekä käytännön kokemuksista ja toisaalta saada tukea vertaisilta ja oppia muilta hankkeilta ja kokeiluilta. Vertaisoppimisen kautta saatu tieto rakentaa toimijoiden yhteistä käsitystä haasteista, pullonkauloista sekä tietenkin myös onnistumisista ja parhaista käytänteistä.

Tämä edellyttää seuraavia askelia:

1. **Vertaisverkostojen luominen.** Vertaisverkot voivat koostua esimerkiksi samankaltaisten digitaalisten palveluiden kehittäjistä, erilaisten datanjako kokeilujen osapuolista tai vihreän ja digitaalisen kaksoissiirtymän yksityisen puolen toteuttajista. Tietopolitiikan nöyrän ohjausmallin veturina toimiva taho, esimerkiksi uudistettu digitoimisto, voi koordinoita ja edesauttaa vertaisryhmien syntyä ja toimintaa.
2. **Laajempien yhteisten ja avointen oppimistilaisuuksien järjestäminen.** Vertaistilaisuuksien lisäksi tulisi myös järjestää laajemmin tilaisuuksia tietopolitiikan tavoitteisiin liittyvistä kokeiluista, hankkeista ja toimista. Avoimet, erilaisille sidosryhmille ja kansalaisille suunnatut tapahtumat edesauttaisivat syvällisempää yhteiskunnallista keskustelua tietopolitiikasta ja sen tavoitteista ja levittäisivät niistä syntyneitä oppeja.

Digitoimiston mahdolliset tehtävät

- Vertaisverkkojen koordinointi tai siihen vastuuttaminen
- Raportointi mallien yhtenäistäminen
- Laajempien oppimistilaisuuksien järjestäminen
- Myös väliaikaisten tulosten ja oppien levittäminen hallinnon eri tasoille

2.4. Tietopolitiikan tavoitteiston säännöllinen uudelleenarviointi

Nöyrän ohjauksen mallin viimeisessä vaiheessa kerätään yhteen eri toimista, kokeiluista ja hankkeista syntyvä tieto ja arvioidaan niiden valossa uudestaan laajempaa tietopolitiikan tavoitteistoa. Tulokset ja vertaisverkostojen kautta tuleva tieto auttaa arvioimaan kriittisesti aiempaa perustavaa konsensusta. Onko politiikkasektorin raja-alue edelleen relevantti? Ovatko tavoitteet saavutettu tai tuleeko niitä korjata uuden tiedon valossa? Miten tavoitteet pelaavat yhteen muiden politiikkatavoitteiden kanssa? Uudelleenarviointi on samalla mahdollisuus linjamuutoksiin ja sääntelyn päivittämiselle sekä laajemmalla reflektiolla, kansalaisarvioinnilla ja yhteiskunnallisella keskustelulla.

Tämä edellyttää seuraavia askelia:

1. **Oppien systemaattinen kerääminen ja tiedon selkeyttäminen arviointia varten.** Tiedon keräämistä edesauttaa systemaattiset tavoitteisiin liittyvät raportointimallit yksittäisille toimijoille sekä vertaisryhmille. Oppien ja uuden tiedon tulisi myös olla selkeässä muodossa, joka auttaa laajemmin tietopolitiikasta käytävää yhteiskunnallista keskustelua.
2. **Oppien ja uuden tiedon arviointi sekä vertailu muihin politiikkatavoitteisiin.** Oppien ja uuden tiedon arviointiin tulisi osallistua laajempi sidosryhmäjoukko sekä mahdollisesti myös kansalaiset erilaisten osallistavien menetelmien kautta. Esimerkiksi parlamentaariset valiokunnat sekä niihin kuuluvat asiantuntijalausunnat voisivat olla hyvä tapa varmistaa laaja poliittinen sitoutuminen arviointiin sekä tavoitteiston päivittämiseen.
3. **Tavoitteiston päivittäminen.** Kuten perustavan konsensuksen rakentamisessa, myös tavoitteiston päivittäminen tulisi perustua jaettuun näkemykseen, muiden korkean tason poliittisten tavoitteiden kuten hiilineutraalisuustavoitteiden asettamiin reunaehtoihin sekä ylipäänsä altistaa poliittisella debatille ja laajemmalle yhteiskunnalliselle keskustelulle. Päivitetty tavoitteisto, josta mahdollisesti voisi jälleen päättää uuden tieto- ja teknologiavaliokunnan mietinnön perusteella, aloittaa uuden nöyrän ohjauksen mallin syklin.

Digitoimiston mahdolliset tehtävät

- Vastuu oppien ja uuden tiedon systemaattisesta keräämisestä ja valmistelusta arviointia varten
- Arvioinnin johtaminen ja sidosryhmien osallisuuden varmistaminen arviointiin
- Poliittinen päätös tavoitteiden uudistamisesta, tai sen valmistelu parlamentaarista päätöstä varten

3. Johtopäätökset

Menestyksekkään kaksoissiirtymän rakentaminen edellyttää vahvaa, strategista visiota sekä ennakoivia, osallisuuteen perustuvia ja poikkihallinnollisia politiikkatoimia. Tietopolitiikan johtamisen kokonaisuutta onkin kehitettävä sekä sisältöjen ja tavoitteiden että käytännön toimien tasolla.

Sisältöjen jäsennyksessä on tärkeää täsmentää tietopolitiikan holistisuutta ja kytkeytymistä planetaarisiin rajoihin. Samalla sisältöjen on oltava täsmällisiä: tietopolitiikka kattaa kaikki politiikan sektorit, mutta on tärkeää tunnistaa spesifisti ne kontekstit ja tavoitteet, joihin digitalisaatio ja teknologia erityisesti liittyvät, jotta teknologiasta saadaan yhteiskunnalliset hyödyt irti.

Politiikkatoimien tasolla kehittämisen tarpeita ovat erityisesti TKI-rahoituksen uudistaminen ja vahvistaminen, tietopoliittisten toimenpiteiden kytkeminen vihreän siirtymän toimenpiteisiin, pehmeän digitaalisen infrastruktuurin ja osaamisen kehittäminen sekä EU-yhteistyön vaikuttavuuden vahvistaminen. Samalla kansalaisten osallisuutta ja yhteiskunnallista keskustelua tieto- ja teknologiapoliitiikan tavoitteista tulisi vahvistaa.

Tässä artikkelissa esitetty tietopolitiikan nöyrän ohjauksen mallin hyödyntäminen on yksi tapa vastata suomalaisen tietopolitiikan tarpeisiin sisältöjen, käytännön toimien ja kokonaisuuden johtamisen näkökulmasta. Mallin ja metodologian hyödyntämisessä on tärkeää tunnistaa tai perustaa toimija, jolla on riittävä poliittinen mandaatti ja kyky koordinoida kokonaisuutta ja toimia mallin veturina. Esimerkiksi digiministeriryhmän ja digitoimiston vahvistaminen ja kehittäminen yli hallituskausien tarjoaa tähän hyvät mahdollisuudet. Erillinen tieto- ja teknologiapoliitiikan valtiosihteeri voisi vahvistaa tätä työtä ja johto- ja koordinaatioresursseja – mikäli valtiosihteeri pystyy aidosti toimimaan verkostomaisesti ja sidosryhmien sekä kansalaisten osallisuuden varmistuen. Näitä toimia voisi hyvin tukea parlamentaarisen kulman vahvistaminen tieto- ja teknologiapoliitikassa nimeämällä politiikkasektorille erillinen valiokunta. Sen sijaan tietopolitiikan johtamisen keskittyminen esimerkiksi tietopoliittisen valiokuntaan voi johtaa helposti perinteisemmän politiikan tekemisen tavan priorisoimiseksi.

Useat julkiset hallinnot kansainvälisesti panostavat digi- ja datapolitiikan johtamisen ja koordinaatioon kehittämiseen. Samaan aikaan yksikään maa ei ole toistaiseksi onnistunut kytkemään onnistuneesti digitaalista ja vihreää siirtymää. Kenelläkään ei ole myöskään täyttä ymmärrystä, millaisilla toimenpiteillä se olisi mahdollista. Tässä työssä Suomella onkin hyvät mahdollisuudet olla globaali edelläkävijä ja nöyrän ohjauksen malli tarjoaa yhden vaikuttavan tavan viedä muutoksia eteenpäin yhteiskunnassa.

Viitteet

Ahvonon, Kati; Bremer, Olli; Djakonoff, Vera; Koponen, Johannes; Mikkonen, Johannes & Toivanen, Meeri (toim) (2022) Suomen vahvuudet, haasteet ja mahdollisuudet datatalouden rakentamisessa. Sitra muistio. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/app/uploads/2022/01/sitra-suomen-vahvuudet-haasteet-ja-mahdollisuudet-datatalouden-rakentamisessa.pdf>

Annala, Mikko; Leppänen, Juha; Mertsola, Silva & Sabel, Charles F. (2021). Nöyrän ohjauksen malli. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, Policy Brief 2021:5. Saatavilla: <https://tietokayttoon.fi/documents/113169639/113170760/5-2021-N%C3%B6yr%C3%A4n-ohjauksen+malli.pdf/4d323914-022a-f882-0114-4bb2990d6a8b/5-2021-N%C3%B6yr%C3%A4n-ohjauksen+malli.pdf?version=1.0&t=1614087918329>

Sabel, Charles F. & Zeitlin, Jonathan (2012). Experimentalist Governance. In: Levi-Faur, David (ed.) The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, ss. 169-183.

Jousilahti, Julia (2021) Kokeillen kohti parempaa demokratiaa – Opas demokratiakokeiluihin. BIBU-tutkimushanke. Saatavilla: https://bibu.fi/wp/wp-content/uploads/2021/02/BIBU_Opas-demokratiakokeiluihin_Digiversio_210218.pdf

Lähteenmäki-Smith, Kaisa; Manu, Samuli; Vartiainen, Pirkko; Uusikylä, Petri; Jalonen, Harri; Kotiranta, Sami; Lintinen, Urho; Annala, Mikko; Gronchi, Iacopo; Leppänen, Juha & Mertsola, Silva (2021) Government steering beyond 2020: From regulatory and resource management to systems navigation. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:17. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162934/VNTEAS_2021_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ojanen, Atte; Sahlgren, Otto; Vaiste, Juho; Björk, Anna; Mikkonen, Johannes; Kimppa, Kai; Laitinen, Arto & Oljakka, Nea (2022) Algoritmien syrjintä ja yhdenvertaisuuden edistäminen – Arviointihakko syrjimättömälle tekoälylle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:54. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164290/2022_VNTEAS_54.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Sabel, Charles F. & Zeitlin, Jonathan (2012). Experimentalist Governance. In: Levi-Faur, David (ed.) The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, ss. 169-183.

Tekoäly 4.0 -ohjelman alatyöryhmät & Demos Helsinki (2022) Tekoäly 4.0 -ohjelma Suomi kaksoisiirtymän suunnannäyttäjänä – Tekoäly 4.0 -ohjelman loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022: 60. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-997-1>

Tietopolitiikan yhteistyöryhmä (2022) *Tietopolitiikka – 2020-luvun uusi politiikkalohko Tietopolitiikan yhteistyöryhmän näkemyksiä tietopolitiikan johtamisesta*. Saatavilla: https://tietopolitiikka.fi/wp-content/uploads/2021/06/20210628_Tietopolitiikka_2020-luvun_uusi_politiikkalohko-1_0.pdf