

Onko näyttöön vai ei?

TEKSTI: HARRI JALONEN
@JALONEN

Agatha Christien ystävät tuntevat Hercule Poirotin. Poirot on belgialainen yksityisetsivä, joka kutsutaan hätiin, kun pitää selvittää henkirikos. Olipa kyse syanidimyrkytyksestä tai hengenriistosta tuliaseella, Poirot löytää todisteita, jotka paljastavat syyllisen. Poirotilla on etsivänvainua, jota hän käyttää uskottavan näytön keräämiseen.

Näyttö voittaa luulon

Näyttöperusteinen päätöksenteko kuulostaa kauriilta, sillä onhan tieto yleisesti luuloa vakuuttavampaa. Vaikka kokemukseen perustuvalla intuitiolla ja subjektiivisilla tulkinnoilla onkin aina paikkansa päätöksenteossa, näyttötietoa pidetään legitimmimpänä erityiseksi siksi, että siinä tieto erotetaan tulkit-sijasta. Vakuuttava näyttö puhuu puolestaan. Poirot hyödyntää intuitiota, mutta syyllisten osoittamisessa hän luottaa näyttöön.

Näyttöperusteisen päätöksenteon juuret ovat lääketieteessä. Siellä sillä tarkoitetaan päätöksentekoa, jossa ratkaisut tehdään sen perusteella, mitä tiedetään toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Lonkkaniveliä vaihdetaan ja ihmisiä rokotetaan, koska operaatioiden tiedetään parantavan elämänlaatua ja suojaavan yhteisöjä. Näyttöperusteinen päätöksenteko toimii, kun asioilla on selkeä syy-seuraussuhde. Kun hoitotoimenpiteiden tuotantokustannukset ja vaikuttavuus tiedetään, päätöksenteko on tukevalla pohjalla.

Lääketieteen parissa näyttöperusteisuudesta on puhuttu 70-luvulta lähtien. Sen nykyinen suosio paikannetaan kuitenkin varsin usein 1990-luvun jälkipuoliskolle ja Iso-Britanniaa hallinneeseen Tony Blairin hallitukseen. Suosion yhtenä osoituksena voidaan pitää Iso-Britanniassa toimivia ja erilaisten

teemojen ympärille keskittyneitä ”What Works”-keskuksia. Ne tarjoavat näyttöä ja hyviä käytäntöjä muun muassa terveydenhuollosta, koulutuksesta, vanhus-tenhuollosta ja rikosten ehkäisemisestä.

Näyttöperusteisuudesta on tullut keskeinen julkisjohtamisen oppi myös Suomessa. Julkisjohtamisen näyttöperusteisuutta tuetaan muun muassa Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) sekä valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoittamilla tutkimushankkeilla, selvityksillä ja raporteilla. Hankkeiden sisällöt ja teemat vaihtelevat, mutta niitä yhdistää pyrkimys tutkimustiedon parempaan hyödyntämiseen päätöksenteossa ja sen valmistelussa.

Näytöllä on aikansa ja paikkansa

Näyttöperusteisuudessa luotetaan metodologisesti asianmukaisesti tuotetun tiedon ja päätöksenteon laadun väliseen



yhteyteen. Aivan kuten Poirot yhdistää rikoksen uhrin, tekovälineen ja tekijän sormenjalkien ja muiden todisteiden perusteella, myös julkisessa päätöksenteossa etsitään ratkaisuja, joista löytyy tekemisen ja seurausten välinen yhteys. Mitä vakuuttavampaa näyttöä päätöksentekijöillä on käytävissään poliittikatoimien vaikuttavuudesta, sitä tukevammalla pohjalla ovat myös päätökset.

Kaikki näyttö ei ole yhtä arvokasta. Luonnontieteistä tutut satunnaistetut koeasetelmat verrokkeineen ja relevanttien tutkimusten meta-analyysi ovat näytön hierarkian huipulla. Vastaavasti yksittäiset tapaustutkimukset ja palvelujen käyttäjien subjektiiviset kokemukset edustavat näyttöä, jonka yleistävyyttä pidetään heikkona. Asiakasarvioinnit ovat arvokkaita palvelujen kehittämisessä, mutta niihin vaikuttaa monet sellaisetkin asiat, jotka eivät ole palveluntarjoajan ratkaistavissa.

Näyttöperusteisuuden puolesta puhuu moni asia, mutta kysymys ei kuitenkaan ole opista, joka toimii kaikissa yhteyksissä ja kaikissa ympäristöissä. Sen soveltamista pidetään luontevana asioissa, joihin ei liity ideologisia vastakkainasetteluja. Siksi esimerkiksi palvelujen kustannustehokkuuden arviointiin

näyttö sopii paljon paremmin kuin poliittikalinausten perusteluihin. Näytön instrumentaalinen soveltaminen hyvin rajatun ongelman ratkaisemisessa koetaan hyväksyttävämmäksi kuin näytön hyödyntämisen poliittisen strategian edistämiseksi.

Ensinnäkin näytön on oltava uskottavaa ja luotettavaa.

Näyttötiedon vaatimus ei poista politiikkaa julkisesta päätöksenteosta

Poirot kerää ja analysoi näytön ilman poliittisia motiiveja. Murhaaja on syyllinen, olipa hän monarkian tai tasavallan kannattaja. Julkista päätöksentekoa ei sen sijaan voi irrottaa yhteiskunnallisista kytköksistä ja poliittisesta tahdosta. Kaikissa poliittikatoimissa on aina ripaus arvolatausta. Voi olla, että sote-uudistuskin olisi jo valmis, jos siihen ei olisi koplattu poliittisia tavoitteita. Keskusta haluaa maakuntamallinsa, eikä Kokoomus anna periksi valinnanvapaudessa. Yhdet peräänkuuluttavat palvelutuotantoon ”leveämpiä hartioita” ja toiset tietävät, että kilpailu lisää palveluiden tuottavuutta. Niin tai näin, näyttöä löydetään puolesta ja vastaan.

Mitä monimutkaisemmasta ja poliittisemmasta asiasta on kyse, sitä tavallisempaa on, että sen käsittelyssä hyödynnetään arvopohjaista argumentointia. Siksi näyttöön perustuvan päätöksenteon (evidence-based) sijaan monet tutkijat puhuvatkin näytön ohjaamasta päätöksenteosta (evidence-informed). Myöskään sote-uudistukseen liittyvää poliittista dynamiikkaa ei voida neutralisoida vakuuttavallakaan näytöllä.

Politiikan asialistalla olevia asioita on vaikea jakaa kategorisesti näyttöperusteisesti ratkaistavissa oleviin teknisiin ja arvovalintoja sisältäviin sosiaalisiin kysymyksiin. Myös pintatasoltaan teknisiltä vaikuttavilla kysymyksillä on taipumusta politisoitua, mikä avaa mahdollisuuden näytön valikoivaan hyödyntämiseen.

Monet tutkijat ovatkin huomauttaneet, että näyttöperusteisen päätöksenteon sijaan todellisuus saattaa muistuttaa enemmän politiikkaperusteista näyttöä (policy-based evidence). Kyse ei ole ongelmasta vaan poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon sisältyvästä demokratiavaateesta.

Mistä on hyvä näyttö tehty?

Olipa kyse näyttöön perustuvasta, sen ohjaamasta tai politiikka-ohjautuvasta päätöksenteosta, näytön ja tiedon merkitystä ei ole syytä väheksyä. Kaikki näyttö ei kuitenkaan ole samanarvoista. Poirotillekin sormenjäljen kaltainen tekninen todiste merkitsee enemmän kuin aihetodiste, joka ei aukottomasti osoita syyllistä.

Yhteiskunnallisiin kysymyksiin löydetään harvoin vedenpitäviä sormenjälkiä — dna-analyysin tuottamasta tiedosta puhumattakaan. Poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa vakuuttavan näytön kriteereitit on pohdittava kokonaisuudessa, jonka muodostavat poliittinen tahtotila ja eturistiriidat, ilmiökokonaisuuden monimutkaisuus, toimintaympäristön asettamat mahdollisuudet ja rajoitukset sekä hyvän hallinnon periaatteet. Poliittis-hallinnollisen päätöksenteon asialistalle nousee yhä useammin ns. pirullisia ongelmia (wicked problem). Ongelmia kutsutaan pirullisiksi, koska niihin liittyy ristiriitaisia tulkintoja, useita erilaisia ja keskenään kilpailevia selitysmalleja sekä yksittäisten ongelmien kytkeytymistä osaksi laajempaa kokonaisuutta. Näytön kerääminen pirullisesta ongelmasta muistuttaa usein vaikeusasteeltaan ympyrän neliöimistä.

Kansainvälisessä uusimmassa tutkimuskirjallisuudessa korostetaan hyvän näytön koostuvan kolmesta seikasta. Ensinnäkin näytön on oltava uskottavaa

ja luotettavaa. Tämä edellyttää tiedeyhteisössä hyväksytyjen menetelmien mukaisesti tuotettua tietoa ja arviointikriteerien selkeää kommunikointia. Science-lehden julkaisuproseduurin läpäissyt

tutkimus on uskottavuuden näkökulmasta vakuuttavampaa näyttöä kuin korkeakoulun sidosryhmälogissa julkaistu teksti. Toiseksi näyttö on tuotettava prosessuaalisesti legitimiillä tavalla. Näytön prosessuaalinen hyväksyttävyyden syntyä läpinäkyvyydestä sekä näytön tuottajien ja hyödyntäjien tilivelvollisuudesta. Kysymys on näyttöä tuottavien ja hyödyntäjien velvollisuudesta avata ja selittää näyttötiedon keräämiseen ja analysointiin liittyviä keskeisiä valintoja — myös

näyttöön liittyviä epävarmuustekijöitä. Ilman tilivelvollisuutta näytön soveltuvuuden arviointi jäisi pintapuoliseksi ja alttiiksi erilaiselle manipuloinnille. Kolmanneksi näytön on oltava poliittisesti relevanttia. Poliittisen relevanssin vaatimus tarkoittaa käytännössä sitä, että niukkoja resursseja on syytä kohdentaa mahdollisimman

hyvän näytön saamiseen yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta tärkeimmistä asiakysymyksistä. Näyttöä olisi kiva kerätä kaikesta, mutta näytön kerääminen ei ole ilmaista, sillä se sitoo taloudellisia ja henkisiä resursseja. Poirotkin priorisoi tehtäviään, sillä murhat nousevat belgialaisetsivän tehtävälustalla aviorikosten selvittämisen edelle.

Yrittää kannattaa vaikka onnistumisesta ei olisikaan varmuutta

Näyttöperusteisuuden vahvistaminen on tarpeen. Siinä onnistuminen edellyttää huomion kiinnittämistä sekä näytön tuottamisen että sen hyödyntämisen prosesseihin. Näytön tuottamisen osalta kriittisenä voidaan pitää metodologisten kysymysten lisäksi tutkijoiden kykyä syöttää tietoa hallinnon ja politiikan monitasoisin prosesseihin oikea-aikaisesti ja oikeassa muodossa. Tämä ei ole helppoa, sillä päätöksentekijöillä ja tiedontuottajilla on tunnetusti erilaiset aikasyklit. Päätöksentekoa leimaa kiire, kun taas tieteellisesti pätevän näytön tuottaminen ottaa aina oman aikansa.

Parhaimmillaan näyttöperusteisuus integroituu osaksi hallinnon ja politiikan systeemejä. Epäonnistuuksaankin näyttöperusteisuuteen pyrkiminen on hyödyllistä, sillä näyttöön liittyvien ristiriitaisen tulkintojen julkituominen lisää yleistä tietoisuutta yhteiskunnallisten isojen kysymysten ratkaisemisen vaikeudesta. Poirotkaan ei kehittynyt mestarietsiväksi yhdessä yössä vaan kasvoi sellaiseksi harjoittelemalla sitkeästi.

Kirjoittaja on yliopettaja Turun ammattikorkeakoulussa ja dosentti Tampereen ja Vaasan yliopistoissa.

Kolmanneksi näytön on oltava poliittisesti relevanttia.

Lisälukemista näyttöperusteisen päätöksenteon mahdollisuuksista ja haasteista
Ansell, C. & Geyer, R. (2017). 'Pragmatic complexity': A new foundation for moving beyond 'evidence-based policy making'?, *Policy Studies* 38(2): 149–167.

Cairney, P. (2018). *The UK government's imaginative use of evidence to make policy*. *British Politics*, 1–22.

Head, B.W. (2015). *Toward more "evidence-informed" policy making?* *Public Administration Review* 76(3): 472–484.

Newman, J. & Head, B.W. (2017) *Wicked tendencies in policy problems: rethinking the distinction between social and technical problems*. *Policy and Society* 36(3): 414–429.

Parkhurst, J. O. (2016). *Appeals to evidence for the resolution of wicked problems: the origins and mechanisms of evidentiary bias*. *Policy Sciences* 49(4): 373–393.

Raisio, H. & Vartiainen P. (2015). *Accelerating the publics learning curve on wicked policy issues: Results from deliberative forums on euthanasia*. *Policy Sciences* 48(3): 339–361.