

# ITSEPÄISYYS JA AUKTORITEETTI

**Tutkimukseen perustuva  
päätöksenteko sote-uudistuksessa**

Heikki Hiilamo  
HELSINGIN YLIOPISTO & THL

# TIIVISTELMÄ

Asiantuntijatiedon käyttö suurissa yhteiskunnallisissa uudistuksissa on välttämätöntä, mutta ei mutkatonta. Professori Heikki Hiilamon tutkimus 16 vuotta kestäneen sosiaali- ja terveyspalveluiden hallintouudistuksesta osoittaa, että tieteen ja poliittisen päätöksenteon välisessä vuorovaikutuksessa on edelleen parantamisen varaa.

Poliittisia päätöksiä halutaan yhä useammin perustella tutkitulla tiedolla ja näkemystensä tueksi voi käyttää monenlaisia keinoja. Hiilamo hyödynsi filosofi Charles S. Peircen jaottelua uskomusten perustelutavoista tutkimuksessaan, jonka tulokset osoittavat itsepäisyyden ja auktoriteettiin vetoamisen keinojen olleen keskeisiä sote-uudistuksen valmistelussa.

Sote-uudistuksen uskomusten perusteluissa korostui itsepäisyyden menetelmä, kun useissa eri vaiheissa sote-valmistelua poliittiset linjaukset olivat ristiriidassa virkamies- ja akateemisten asiantuntijoiden näkemysten kanssa. Loppuvaiheessa puolestaan asiantuntijoiden puheenvuorossa painottui auktoriteettiasema tutkimustietoon vetoamisen sijaan.

Suurissa uudistuksissa pelkkä monipuolinen tieto takaa yksiselitteisiä ratkaisuja ongelmiin eikä valmistelijoiden ja päättäjien ole aina helppoa erottaa tutkittuun tietoon ja auktoriteettiin perustuvia kantoja toisistaan. Tieteen ja politiikan vuorovaikutusta voisi tulevaisuudessa parantaa kokoamalla hajanaista tietoa yhteen ja luomalla yhteisöllisiä tapoja syventää ja hankkia asiantuntemusta. Keskeistä on myös asiantuntijoiden roolin tukeminen arjessa.

# TULEVAISUUDESSA ONGELMIA VOISI RATKAISTA

- **Korostamalla tieteellistä menetelmää paitsi systemaattisen tutkimuksen ja kirjallisuuskatsausten avulla myös konsensusraporteilla**, joissa eri alojen asiantuntijat pyrkivät esittämään yhteisiä näkemyksiä. Menetelmä muistuttaa aikaisemmin Suomessa käytössä ollutta komitealaitosta. Uskomusten perusteleminen tieteellisellä tiedolla ei ole tutkijoiden etuoikeus eikä tieteellistä tietoa voi välttämättä soveltaa ilmiöön ilman kokemusta käytännöstä.
- **Edistämällä ”käytännön yhteisöitä” (communities of practice, CoP), joissa asiantuntemusta luonnehtivat yhteiset tavoitteet, toimintatavat ja kieli.** Yhteisöt kehittävät ajattelu- ja toimintatapoja, joiden avulla ne voivat määritellä ja hankkia asiantuntemusta esimerkiksi yhteiskunnallisen uudistushankkeen kohteena olevalta alalta. Metodina voi olla esimerkiksi tiedon jakaminen ryhmissä, minkä avulla ryhmän jäsenet voivat oppia toisiltaan. Jos haettu tieto on avointa vertaisarvioitua tutkimustietoa, käytännön yhteisön voi tulkita soveltavan tieteellistä menetelmää.
- **Tunnistamalla ja tunnustamalla asiantuntijatiedon jakaminen ja yhteiskunnallisten uudistusten valmisteluun osallistuminen erityisesti yliopistojen asiantuntijoiden työssä.** Yhteiskunnallinen vaikuttaminen vaatii aikaa ja paneutumista, mitä akateeminen yhteisö ei riittävästi tunnista ja tunnusta.

# ITSEPÄISYYS JA AUKTORITEETTI

## TUTKIMUKSEEN PERUSTUVA PÄÄTÖKSENTEKO SOTE-UUDISTUKSESSA

**Suomen hallitukset yrittivät vuodesta 2005 alkaen uudistaa sosiaali- ja terveyspalveluiden hallintoa. Uudistus toteutui vasta kesällä 2021. Mitä 16 vuoden työstä voidaan oppia, jotta tutkimukseen perustuva päätöksenteko toimisi paremmin tulevaisuudessa suurissa uudistushankkeissa?**

Poliittisia päätöksiä halutaan yhä useammin perustella tutkitulla tiedolla, jonka tuottamisessa akateemisilla asiantuntijoilla on keskeinen rooli. Tieteen ja politiikan välinen yhteys ei ole kuitenkaan suoraviivainen: kaikki käytettävissä oleva tieto tulee väistämättä edustaneeksi aina joitain voimasuhteita ja intressejä. Myös tehokkuusvaatimusten ja liian kireiden aikataulujen leimaamat päätöksentekotilanteet rajoittavat julkishallinnon mahdollisuuksia käsitellä tietoa kokonaisvaltaisesti. Tutkittuun tietoon perustuva politiikka voikin muuttua politiikkaperusteiseksi valikoidun tutkimustiedon hyödyntämiseksi.

Kiireen lisäksi muita esteitä tutkimustiedon käytölle ovat muun muassa se, ettei tiedon kysyntä ja tarjonta aina kohtaa, yhteistä kieltä ei löydetä eikä asiantuntijarooleja tunnisteta. Lisäksi tieteellinen tieto on vain yksi kilpaileva päätöksenteon peruste tai argumentti henkilökohtaisten kokemusten, mielipiteiden, puolueen näkemyksen ja äänestäjien kannan rinnalla.

Tutkimustiedon käytön tarkastelussa on myös otettava huomioon, ettei tieto asetu itsestään osaksi päätöksentekoa. Tiedon välittämistä kuvataan muun muassa sanoilla tiedon levittäminen (disseminaatio), siirtäminen (transfer) sekä välitys (brokerage).

## Menetelmät uskomusten perustelemiseksi

Suomen hallitukset olivat vuodesta 2005 alkaen yrittäneet uudistaa sosiaali- ja terveystalouden hallintoa. Ennen kesäkuuta 2020 pyrkimykset sote-uudistuksen toteuttamiseksi olivat kerta toisensa jälkeen päättyneet epäonnistumiseen. Valtava määrä valmistelutyötä meni hukkaan ja laajasti tarpeelliseksi tunnustettu uudistus viipyi.

Asiantuntijatiedon käyttöä sote-uudistusta koskevassa päätöksenteossa voidaan tarkastella pragmatismien isänä tunnetun yhdysvaltaisen filosofin Charles S. Peircen (1838–1914) uskomusten perustelutapojen avulla. Perustelutapoja voivat käyttää yksilöt, ryhmät tai organisaatiot.

*Itsepäisyyden menetelmässä* aiemmin hankituista uskomuksista pidetään kiinni todisteista ja kritiikistä välittämättä. *Auktoriteetin menetelmässä* uskomuksia perustellaan jonkin auktoriteetin mielipiteellä kyseenalaistamatta sen oikeutusta. *Intuitiivisessa menetelmässä* uskomusta perustelee se, että se vaikuttaa intuitiivisesti selvältä. *Tieteellinen menetelmä* perustuu objektiivisuuteen, julkisuuteen ja itseään korjaavaan mekanismiin. Tutkimukseen perustuvan tiedon rooli vaihtelee perustelutapojen välillä.

Peircen itsepäisyyden menetelmässä uskomuksia ei tarvitse perustella. Menetelmä toimii sitä paremmin, mitä konservatiivisempia kannanotot ovat: perinteeseen tukeutuminen ei vaadikaan niin paljon perusteluita kuin uudistus, erityisesti radikaali uudistus. Itsepäisyyden menetelmä liittyy ennen muuta juuri poliitikkojen ja eturyhmien toimintaan, jossa korostuu hallituksen, etujärjestön, puolueen tai yrityksen kannan puolustaminen todisteista ja kritiikistä välittämättä. Poliitikoille itsepäisyys voikin olla tarpeellista, sillä muutoin monimutkaista ja vaikeaa lakikokonaisuutta ei pystytä ajamaan läpi poliittisessa prosessissa. Ongelmia muodostuu silloin, jos menetelmää käytetään liian yksipuolisesti välittämättä muista uskomusten perustelutavoista.

Itsepäisyyden menetelmä ei anna juuri roolia asiantuntijoille. Nimensä mukaisesti menetelmässä ei tarvita uskomuksen perustelemiseen asiantuntemusta. Voidaan toki ajatella joidenkin asiantuntijoiden, myös akateemisten asiantuntijoiden, käyttävän tätä menetelmää, jos he ovat jossain vaiheessa lyöneet lukkoon kantansa ja puolustavat sitä itsepäisesti, vaikka asiaperusteet uskomukselle ovat kadonneet esimerkiksi uusien tutkimustulosten tai olosuhteiden muuttumisen seurauksena. Julkisessa keskustelussa itsepäisyyden menetelmä voi saada

huomiota tasapuolisuusharhan ansiosta. Toimittajat voivat asettaa vastakkain itsepäisesti oman ryhmänsä kantaa puolustavan keskustelijan sekä tutkittuun näyttöön mielialiteensa perustavan keskustelijan.

Auktoriteetin menetelmässä auktoriteetti perustuu tunnustettuun asiantuntemukseen. Akateemisen asiantuntemuksen näkökulmasta ongelmallista on kuitenkin se, että auktoriteetti voi perustua myös muuhun kuin juuri tarkastelussa olevaa ongelmaa koskevaan asiantuntemukseen. Akateemiset tittelit kertovat ulospäin tieteellisestä auktoriteetista muttei välttämättä asiantuntemuksesta esillä olevassa kysymyksessä, mihin pilkallinen toteamus ”päivystävistä dosenteista” myös viittaa. Akateeminen asiantuntija on voinut esimerkiksi hankkia auktoriteettiasemansa myös jollain muulla alalla kuin sillä, jossa hän esiintyy auktoriteettina tai jossa hänen auktoriteettiasemaansa viitataan. Henkilö saatetaan nimittää työryhmään tai muuhun valmisteluelimeen esimerkiksi siksi, että hän on professori tai lääkäri, vaikka henkilöllä ei olisikaan lainkaan kokemusta valmistelun kohteena olevasta alueesta. Varsinainen nimittämisperustelu voikin olla poliittinen, vaikka se esitellään asiantuntemukseen perustuvana.

Intuitio-menetelmä olisi helppo sivuuttaa väittämällä, että intuitioon luottavat vain tietämättömät maallikot ja että asiantuntijaksi ei hyväksytä sitä, joka perustelee uskomuksensa vain intuitiolla. Todellisuudessa asiantuntijuus ja siihen ankkuroidut lausunnot saattavat – erityisesti monimutkaisissa kysymyksissä – kummuta intuitiosta, joka puolestaan voi pohjautua esimerkiksi ammatti-identiteettiin, koulutukseen tai poliittiseen orientaatioon. Monimutkaisissa kysymyksissä tieto on hajallaan ja sen yhdistämiseen päätöksenteon valmistelussa voidaan tarvita intuitiota.

Tieteellisessä menetelmässä asiantuntemus perustuu objektiivisuuteen, julkisuuteen ja itseään korjaavaan mekanismiin. Tieteellisen menetelmän käyttö tuo parhaiten esiin akateemisen asiantuntijuuden. Nykykäsityksen mukaan uusia tutkimustuloksia syntyy vertaisarvioitujen julkaisuiden avulla. Tieteellisen menetelmän avulla perusteleva vaatii siis vertaisarvioitujen tutkimusten julkaisemista aihepiiristä tai ainakin tutustumista niihin. Tutkimus etenee kuitenkin hitaasti eikä tieto aina kumuloidu. Lisäksi tieto on hajallaan eri tieteenaloilla.

## **Itsepäisyyden ja auktoriteetin menetelmät korostuivat sote-uudistuksessa**

Itsepäisyyden menetelmää voisi kuvata myös tutkimustiedon välttämiseksi päätöksenteossa tai politiikkaan perustuvaksi näytöksi. Sote-uudistuksen uskomusten perusteluissa korostui itsepäisyyden menetelmä aina Paras-hankkeesta Sipilän hallituksen ensimmäisten sotelakiesitysten eduskuntaan saapumiseen asti. Useissa eri vaiheessa sotevalmistelua poliittiset linjaukset olivat ristiriidassa virkamies- ja akateemisten asiantuntijoiden näkemysten kanssa.

Sipilän hallituksen loppuvaiheessa uudistukseen kriittisesti suhtautuneilla sote-asiantuntijoilla oli tärkeä rooli uudistuksen kaatumisessa. Tällöin uudistukseen työryhmissä, eduskunnan valiokunnissa ja mediassa kantaa ottaneet asiantuntijat turvautuivat lähes poikkeuksetta auktoriteetin menetelmään tieteellisen menetelmän sijasta. Asiantuntijuuteen kuuluva luottamuksen ja varmuuden tunne voi johtaa siihen, että asiantuntijat luottavat monimutkaisissa kysymyksissä tieteellisen menetelmän sijaan helpompia vastauksia tarjoavaan auktoriteetin menetelmään.

Auktoriteetin menetelmän vaarana on, että tieteellinen tieto ja asiantuntijuus kaventuvat politiikkaperusteisen evidenssin tuottamiseksi ja että tutkimustietoon perustuva asiantuntijuus hajaantuu monimutkaisissa kysymyksissä. Auktoriteetin menetelmään nojaaminen kertoo myös siitä, ettei akateemisten asiantuntijoiden osallistuminen vielä itsestään takaa tutkimustiedon käyttöä päätöksenteossa.

Myös tieteellisessä menetelmässä on rajoitteita. Tiede ei tuota yksiselitteistä vastausta sote-uudistuksen tai jonkun vastaavan muun suuren uudistuksen keskeisiin kysymyksiin. Julkisessa keskustelussa asiantuntijoiden mielipiteet helposti politisoituvat, jolloin sekä valmistelijoiden että päätöksentekijöiden on vaikea erottaa tieteelliseen auktoriteettiin perustuvaa mielipidettä vertaisarvioidun tutkimuksen tuottamasta johtopäätöksestä. Lisäksi voi kysyä, voiko tieteellinen menetelmä ylipäätään kerryttää yhteisesti jaettua tietoa ja yhteistä näkemystä yhteiskunnallisista uudistushankkeista. Eri aloilla hajallaan olevaa tietoa voidaan yrittää koota yhteen tieteiden välisten ja monitieteisten tiedepaneelien ja konsensusraporttien avulla.

Sote-uudistuksen valmistelu vuosina 2005-2021 kuvastaa tutkimuksen ja päätöksenteon yhteyden monimutkaisuutta. Akateemisten tutkijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden väliseen vuorovaikutukseen tuskin löytyy

helposti toimivaa mallia, mutta vaihtoehtoja ratkaisuihin on löydettävissä. On tärkeää huomata, että usein kaoottiselta ja umpikujiin ajautuvalta vaikuttava demokraattinen politiikka kuitenkin oikeuttaa päätöksiä paremmin kuin teknokraattinen vaihtoehto: Vaikka teknokratia pohjautuisikin tieteellisesti todistettuun tietoon, päätösten oikeuttaminen jää huomattavasti kapeammaksi kuin demokraattisessa järjestelmässä, jossa moniarvoisuus ja -äänisyys ja ihmisten sitouttaminen päätöksiin voidaan ottaa paremmin huomioon.



Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama **Kansalaisuuden kuilut ja kuplat – tutkimushanke (BIBU)** tutkii kansalaisuuden muutoksia. Monitieteisessä hankkeessa on mukana tutkijoita yhteensä kuudesta yliopistosta ja tutkimuslaitoksesta.

## **Tackling Biases and Bubbles in Participation**

[www.bibu.fi](http://www.bibu.fi) | [#biburesearch](https://twitter.com/biburesearch)

### **Lisätietoja (ensisijaisesti sähköpostilla):**

Professori Heikki Hiilamo, Helsingin yliopisto

**Sähköposti:** [heikki.hiilamo@helsinki.fi](mailto:heikki.hiilamo@helsinki.fi)

Policy Brief perustuu Hallinnon tutkimus -lehdessä julkaistuun artikkeliin (Hiilamo 2021):

Hiilamo, Heikki (2021) Tutkimukseen perustuvan asiantuntijatiedon käyttö päätöksenteossa: esimerkkinä sote-uudistus. Hallinnon tutkimus 40(2): 111–128. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/110879>



**Terveyden ja  
hyvinvoinnin laitos**

**Kansalaisuuden kuilut ja kuplat, 6 /2021**

ISSN 2669-8080 (painettu),

ISSN 2669-8927 (verkkojulkaisu)