EDUSKUNNAN TULEVAISUUSVALIOKUNNAN JULKAISU 14/2014

# TULEVAISUUSVALIOKUNNAN JA KANSLIAPÄÄLLIKÖIDEN ENSIMMÄINEN TULEVAISUUSKESKUSTELU

Paula Tiihonen
Olli Hietanen





EDUSKUNTA

ISSN 2342-6594 (painettu/printed)
ISSN 2342-6608 (verkkojulkaisu/web)

ISBN 978-951-53-3587-6 (nid.)
ISBN 978-951-53-3588-3 (PDF)

# Sisällys

**Tulevaisuusvaliokunnan esipuhe** 4

**Valtioneuvoston kanslian esipuhe** 6

1. **Tulevaisuusvaliokunnan ja ministeriöiden kansliapäälliköiden tulevaisuuskeskustelu** 8
   Ensimmäisen TuV – kansliapäälliköt tulevaisuuskeskustelun kuusi tulevaisuusviestiä 10
   Yleiskeskustelu 12

2. **Kiperät ongelmat** 13
   1 Digitalisaation täysimääräinen hyödyntäminen 13
   2 Eriarvoistumisen kasvu 13
   3 Osaamisperustan mureneminen 14
   4 Liikenteen infrastruktuurin ja rakennuskannan rappeutuminen 14
   5 Bio- ja kiertotalouden vauhdittamisen vaikeus 14
   6 Liian hidas ilmastonmuutoksen hillintä 15
   7 Julkisen talouden kestävyys 15
   8 Kilpailukyvyn heikkeneminen 15
   9 Rakennemuutoksen kiihtyminen 16
   10 Yhteiskunnallisen luottamuksen rapautuminen 16
   11 Turvallisuuden ylläpitämisen haasteiden lisääntyminen 17

3. **Esimerkkejä ministeriöiden välisestä horisontaalisesta yhteistyöstä – Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kaikissa politiikoissa** 18

# Tulevaisuusvaliokunnan esipuhe

**Päivi Lipponen**
FT, Tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja

Suomen suurin kriisi ei ole töiden karkaaminen halvemman työvoimakustannuksen maihin. Se ei ole myöskään euron kriisi eikä Ukrainan kriisi - vaan hallinnon systeeminen kriisi.

Professori Himasen työryhmä esitti, että Suomen ja Euroopan nykyisissä ongelmissa ei ole kyse taloudellisesta taantumasta tai finanssikriisistä, vaan laajemmasta ”taloudellis-sosiaalis-kulttuuris-poliittisesta” kriisistä.

Tästä syystä kriisiä ei voida hoitaa pelkästään talouspoliittisilla keinoilla, vaan kestävä kasvu edellyttää myös politiikan, yhteiskunnan ja talouden rakenteiden muuttamista. Himanen ja Castell kirjoittivat myös politiikan kriisistä. Se merkitsee, että on tarkasteltava demokratian tulevaisuutta ja valtion uutta roolia.

Suomi kansakuntana tarvitsee yhteisen vision. Visio on LUOTTAMUS, ihmisen kokemus arjen turvallisuudesta.

Keskeistä on valtion rooli tässä ajassa ja demokratian tila. Luottamus rakentuu siitä, että yhteiskunnan vahvat rakenteet, instituutiot, kuten poliisi, koululaitos, terveydenhuolto toimivat. Valtio hoitaa tehtävänsä. Kansa päättää.

Sektorikohtaisesti tarvitaan uudet toimintatavat. Kokeilukulttuuri, kokeiluiden mahdollistaminen lainsäädännöllä, pilotointi lainvalmistelussa, resurssien kohdentaminen ja niiden vaikuttavuuden mittaaminen, päätöksenteon pakollinen arviointi.

Voidaksemme vastata haasteeseen tarvitsemme strategisen hallitusohjelman ja rinnalle lyhyen tähtäimen suunnitelmat.

Meillä on tarve strategisen hallitusohjelman tekemiseen. Se ei ole lyhyt ohjelma, vaan strategia, joka kertoo mikä on pidemmän ajan maali, lävistää hallinnon alat ja vastaa havaittuihin kipupisteisiin. Näitä ovat muun muassa digitalisaatio, osaamisperusta, infrasturktuuri, bio- ja kiertotalous, ilmastonmuutoksen torjunta, julkisen talouden kuntoon laitto, yhteiskunnallinen luottamus, kilpailukyvyn parantaminen sekä arjen turvallisuus.

Hallitusohjelman laadinnassa lobbarit ovat päässeet liian sisälle valmistelua suhteessa virkamiehiin, joilla on asiantuntemus ja suhteellisen neutraali suhtautuminen.

Meitä ympäröivä muutos on suuri. Työ muuttuu, jääkaappi ja hella kommunikoivat keskenään, siru ihon alla annostelee lääkkeen ja viestii lääkärille, robottiin voidaan ladata ihmisen tietoisuus.

Ongelman ratkaisuksi on noussut tiedon parempi hyödyntäminen päätöksenteossa. Ongelman syyksi on katsottu, että tieto on väärässä paikassa väärään aikaan. Totta tietoa kerätään, mutta analyysi uupuu. Mutta miten te valitsitte talvitakkinne, asuntonne ja vaimonne? Asioita ei ratkaista vain järjellä, vaan myös kokonaisymmärryksellä.

Vähäinen tieto ei ole ydinongelma, vaan kyse on hallinnon ongelmasta päätöksentekoprosessissa. Systeeminen ongelma.

Tarvitsemme hallitukseen yhteistä sitoutumista, tarvitsemme virkamiehistön osaamisen ymmärtämistä. Valtioneuvosto ei ole enää kokonaisuus. Hallituksen ministereiltä ovat kadonneet poliittisen keskustelun foorumit. Ministeri-

ryhmissä käyvät valtiosihteerit. Ministerit eivät siis sitoudu kollektiivisesti päätöksiin.

Tyhjiötä ovat täyttäneet duot, kvartetit ja sekstetit, joissa ei pidetä pöytäkirjaa, virkamiehet eivät ole läsnä. Päätökset pullahtavat, mutta kukaan ei tiedä miksi ja mitä sovittiin, on vaikeata edes perustella päätöksiä. Ensin mitään ei tapahdu, sitten isotkin päätökset kumoutuvat, säästöt muuttuvatkin kuluiksi. Samalla poliittinen legitimaatio rapautuu.

Valtioneuvoston tulisi olla entistä enemmän kollegiaalinen ja ikään kuin yhtiön hallitus.

On siis kirjattava ylös mikä on ministerin vastuu ja mikä on kansliapäällikön vastuu? Kuinka valta ja vastuu toimeenpanosta jakautuvat ministerin ja virkamiehistön välillä.

Asiat ovat liiaksi politisoituneet. Ministereiden rooli on tippunut operatiiviselle tasolla. Suomalainen demokratia lepää erittäin koulutetun, sivistyneen ja sitoutuneen virkamiehistön varassa. Pitäisi pystyä luottamaan ammattimaiseen virkamieskoneistoon ja organisaatioon, jota johtaa operatiivinen johtaja, joka ymmärtää ja osaa laittaa ministeri tahotilat toimeksi ja osaa myös raportoida ja seurata asioita

Poliittinen tahto on johtamista. Jos valmistelu pettää ja siinä nojata asiantuntemukseen, tällöin pettää myös päätösten toimeenpano.[1]

1 Tulevaisuusvaliokunta teki toimikautensa lopuksi kaksi toisiaan täydentävää yhteenvetoa vaalikauden 2011 – 2014 tuloksista. Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 15/2014 Tulevaisuusvaliokunnan vaalikauden 2011-2014 toiminnan yhteenveto täydentää tätä raporttia.

# Valtioneuvoston kanslian esipuhe

**Olli-Pekka Heinonen**
Valtiosihteeri, Valtioneuvoston kanslia

”Päätöksistä muutoksiin” -slogan kiteyttää keskeisimmän haasteen tällä hetkellä julkisessa päätöksenteossa. Haaste on priorisoitu Suomen ja neljän muun valtion hallinnon kansainvälisessä selvityksessä, nimeltään Governments for the Future. Samaan viittaa valtioneuvoston kanslian viimeisin tulevaisuuskatsaus sekä valtion ohjauksen uudistamishankkeen, ns. OHRA-hankkeen raportti, joka sisältää suosituksia poliittisen päätöksenteon toimintamallille seuraavalla vaalikaudella.

Julkisen sektorin toiminnan suunnitteluun ja toteuttamiseen on lähitulevaisuudessa aiempaa vähemmän resursseja, vaikka julkiset tehtävät ja päätettävät asiat monimutkaistuvat. Silloin tarvitaan uutta älykästä tapaa toimia.

Päätösten tekemisen ja muutosten synnyttämisen tarve ei koske vain julkista sektoria, vaan myös meidän jokaisen omaa elämäämme. Olemme tapojemme ja rutiiniemme orjia. Pelkkä päätös liikkua enemmän, viettää enemmän aikaa lähimmäisten kanssa tai mitä sitten tavoittelemmekin, ei saa muutosta aikaan. Vasta kun muutamme arjessa sitä miten oikeasti toimimme, synnytämme uudet käytännöt, myös tekemämme päätökset voivat pitää.

Sama pätee myös organisaatioihin. Moni yritys on viime vuosina tehnyt päätöksiä kustannuskurista tai asiakaslähtöisyydestä. Julistamalla voidaan vakuuttaa ulkoista maailmaa, mutta organisaation sisällä muutos syntyy vasta kun systeemiä muutetaan nostamaan asiakas valokeilaan tai prosessit seuraamaan ja palkitsemaan kustannustehokkuudesta.

Poliittisen päätöksenteon toimintaympäristö on erilainen kuin ennen. Päätöksiä ei tehdä hierarkiassa, vaan verkostoissa. Valta ei ole yksittäisillä ihmisillä, vaan ihmisten välisissä suhteissa. Mikään ratkaistava asia ei toimi tyhjiössä, vaan kaikki vaikuttaa kaikkeen. Vertikaalinen työnjaon logiikka toimii huonosti, jos ratkaistavat ongelmat ovat luonteeltaan horisontaalisia. Siksi poliitikkojen pöydällä olevat ongelmat ovat usein pirullisia. Kun asiat ovat vahvasti keskinäisriippuvaisia, ongelman ratkaiseminen yhdestä näkökulmasta aiheuttaa ongelmia muista näkökulmista. Tarve ison kuvan näkemiseen ja asioiden kytkentöjen hahmottamiseen tekevät politiikasta vaativaa. Tietoa päätöksenteon tueksi on paljon, mutta sen tarvitsijan ja tuottajan kohtaaminen ei ole itsestään selvää. Maailmassa tapahtumat vyöryvät nopeasti eteenpäin. On tarve nähdä tämän päivän päätökset myös pidemmällä aikavälillä. Tätä varten tulevaisuustyö on äärimmäisen tärkeää.

Poliitikoilta odotetaan päätöksiä, mutta kannattaa odottaa enemmän. Päätökset ovat vain osa, usein pienempi osa, muutoksen aikaansaamista. Poliittisesta päätöksestä on yhtä pitkä matka muutokseen kuin terveiden elämäntapojen uudenvuodenlupauksesta terveelliseen arkeen. Muutoskyky edellyttää aikaisemmasta poikkeavaa tapaa toimia: Poisoppimista ja uuden opettelua.

Huolestuttavaa on, että eurooppalaiset demokratiat ei tunnu tällä hetkellä saavat aikaan toivottuja kehityskulkuja, vaan aika menee päivittäisten ongelmien kanssa painimiseen. Sa-

maan aikaan innovatiivisia ratkaisuja, tehokasta hallintoa ja pitkäjänteistä strategista päätöksentekoa löytyy Aasian autoritaarisesti hallituista maista. Demokratiamme onkin haastettu. Siksi on niin tärkeää, että kykenemme uudistamaan tapaamme toimia, löytämään innovatiivisia keinoja synnyttää julkisia palveluita ja organisoida yhteiskuntaamme. Ja samalla säilyttämään arvostamamme demokratian ja oikeusvaltiomallin.

Merkittävää toimintakehikon tarkistusta merkitsee OHRA-hankkeen hahmotus, jossa päätöksentekoa palveleva tieto (miksi), toteutettava agenda (mitä) ja päätösten toimeenpano (miten) nähdään toisiinsa liittyvänä, ajassa syklisesti liikkuvana kokonaisuutena. Olemme siirtymässä oppivan päätöksenteon malliin.

Olemme jo kuluneella vaalikaudella tehneet ja valmistelleet perustavaa laatua olevia systeemisiä muutoksia. Tiedon parempaa käyttöä hallituksen ja yhteiskunnan päätöksenteossa on tuettu perustamalla uusia strategisen tutkimuksen rahoitusinstrumentteja. Kansallista ennakointityötä on alettu toteuttaa. Yhteen valtioneuvostoon siirtymistä tulevista toimista tärkeimpiä ovat uusi valtioneuvoston yhteinen hallintoyksikkö sekä toimintamalli, jolla siirrytään strategisempaan hallitusohjelmaan ja suunnitelmallisempaan hallitustyöhön (ns.OHRA-uudistus). Meillä on nyt käytössä uusi julkisen talouden ohjausmalli, jossa integroidaan koko julkisen talouden tarkastelu samaan prosessiin.

Myös tulevaisuusvaliokunta on muuttanut toimintatapojaan kuluneella vaalikaudella. Visio valiokunnan vaikuttavuudesta, laajat kansalaisyhteiskunnan kuulemiset ja innovatiiviset yhteiskehittämisen kautta tuotetut raportit ovat muuttaneet selvästi valiokunnan roolia. Tämän edistyksen rohkaisemana on syytä tarttua tulevalla vaalikaudella myös tulevaisuusselontekoprosessiin ja tehdä siitä aiempaa vaikuttavampi työkalu koko vaalikaudelle.

Kansalaisten saaminen mukaan päätöksiin ja toimeenpanoon, avoin hallinto, virkamiesten ja poliitikkojen vuorovaikutus sekä vuorovaikutus tutkitun tiedon tuottajien ja käyttäjien välillä ovat ratkaisevia. Ensi vaalikauden suuri kysymys politiikanteossa ei olekaan ”mitä” vaan ”miten”.

# 1. Tulevaisuusvaliokunnan ja ministeriöiden kansliapäälliköiden tulevaisuuskeskustelu

Keskiviikko 11.2.2015 kello 09.00 – 11.00 E 440

Läsnä olivat:

- puheenjohtaja **Päivi Lipponen**
- edustaja **Mikko Alatalo**
- edustaja **Harri Jaskari**
- edustaja **Kalle Jokinen**
- edustaja **Saara Karhu**
- edustaja **Antti Lindtman**
- edustaja **Markus Mustajärvi**
- edustaja **Jaana Pelkonen**
- edustaja **Antti Rantakangas**
- edustaja **Leena Rauhala**
- edustaja **Annika Saarikko**
- edustaja **Stefan Wallin**
- edustaja **Sinuhe Wallinheimo**
- edustaja **Ville Vähämäki**
- edustaja **Johanna Ojala-Niemelä**
- valtiosihteeri **Olli-Pekka Heinonen**, valtioneuvoston kanslia
- valtiosihteeri **Martti Hetemäki**, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö **Erkki Virtanen**, työ- ja elinkeinoministeriö
- kansliapäällikkö **Jaana Husu-Kallio**, maa- ja metsätalousministeriö
- kansliapäällikkö **Päivi Nerg**, sisäministeriö
- kansliapäällikkö **Arto Räty**, puolustusministeriö
- valtiosihteeri **Peter Stenlund**, ulkoasiainministeriö
- viestintäneuvos **Kristiina Pietikäinen**, liikenne- ja viestintäministeriö (kansliapäällikkö Pursiaisen sijaisena)
- kansliapäällikkö **Anita Lehikoinen**, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kansliapäällikkö **Päivi Sillanaukee**, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansliapäällikkö **Hannele Pokka**, ympäristöministeriö
- johdon asiantuntija **Tea Skog**, oikeusministeriö (kansliapäällikkö Astolan sijaisena)
- johtava erityisasiantuntija **Ulla Rosenström**, valtioneuvoston kanslia

Tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja **Päivi Lipponen** avasi tilaisuuden toteamalla demokratian syntyvän siitä, että meillä on sivistyneitä ja sitoutuneita virkamiehiä. Puheenjohtaja Lipponen myös kertoi, miten tulevaisuusvaliokunta oli hallituskauden alussa tehnyt itselleen mission ja vision sekä näihin liittyvän strategian ja toimintasuunnitelman. Nyt jälkikäteen voi huomata, että valiokunnan hankkeet ovat osin myös tästä valitusta aktiivisesta, aloitteellisesta ja ulospäin suuntautuneesta työskentelytavasta johtuen hyvin toteutuneet (kokouksessa jaettiin TuV:n sihteeristön yhteenvetomuistio 9.2.2015). Tällä lyhyellä alustuksella muutoksen johtamisesta puheenjohtaja Lipponen avasi keskustelun kysymällä mistä muutos syntyy.

Valtiosihteeri **Olli-Pekka Heinonen** kertoi kansliapäällikkökokouksessa esille nousseista näkökulmista. Heinonen totesi, että tarkastusvaliokunta ja tulevaisuusvaliokunta ovat molemmat olleet aktiivisia uusien toimintamallien kehittäjiä. Kansliapäälliköiden kokouksessa oli painottunut yhteisen tietopohjan kerryttämisen tarve ja tähän liittyen kokouksessa oli tunnistettu 10 kiperää ongelmaa/paradoksia, joihin tulisi löytää ratkaisuja:

1. Digitalisaation täysimääräinen hyödyntäminen
2. Eriarvoistumisen kasvaminen
3. Osaamisperustan mureneminen
4. Liikenteen infrastruktuurin ja rakennuskannan rappeutuminen
5. Bio- ja kiertotalouden vauhdittamisen vaikeus
6. Ilmastonmuutoksen hillintätoimien viipymisen kalleus
7. Julkisen talouden kestävyys
8. Kilpailukyvyn heikkeneminen
9. Yhteiskunnallisen luottamuksen rapautuminen
10. Suomen yleisen turvallisuuden heikkenemisen uhka

Kiperät ongelmat julkistetaan osana virkamiesten hallitusohjelmaneuvottelijoille kokoamaa tietopakettia. Pakettiin tulee lisäksi talouden tilannekuva ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus.

Esityksensä lopuksi valtiosihteeri Heinonen palasi muutoksen teeman ja totesi, että jos halutaan muutosta, niin myös systeemiä on muutettava. Tästä esimerkkinä ovat muun muassa kokeilut, joita on käsitelty paljon sekä tulevaisuusselonteossa että myös tulevaisuusvaliokunnan raporteissa. Järjestelmätason muutoksen mahdollisuus liittyy myös hahmoteltuun strategiseen hallitusohjelmaan, jotta sen johtamisessa onnistutaan. Muutos vaatii liikkeelle lähteäkseen hyviä kysymyksiä.

# Ensimmäisen TuV – kansliapäälliköt tulevaisuuskeskustelun kuusi tulevaisuusviestiä

1. Tulevaisuusajattelun lähtökohtana oli niin kansliapäälliköiden kuin tulevaisuusvaliokunnan seuraavan vaalikauden ongelmakohdissa ja niitä koskevissa ratkaisuvalinnoissa **Euroopan ja Suomen talouden kasvu, mutta samalla myös yhteiskunnan vakaus, demokratia, luottamus ja näistä nouseva tulevaisuuden usko.**

2. Kansliapäälliköiden 10 sisällöllisen ongelmakohdan lisäksi esille nousi vahvasti **päätöksenteon ja järjestelmätason ohjauksen muutoksen tarve**. Tästä viisi esimerkkiä:

   - **Ylimmän poliittisen tason keskustelufoorumi puute:** valtioneuvoston istunnot ovat pelkistettyjä päätöskokouksia, joissa ei esitellä asioita, argumentoida eikä eritellä valintoja, niissä ei ylipäätään keskustella. 1990-luvun puolivälissä osana Valtionyhteisöhanketta ehdotettiin kollegiaalisen valmistelun ja päätöksenteon tueksi iltakoulun rinnalle kehitettäväksi neuvottelevaa istuntoa. Tavoitteena oli usealle politiikan lohkolle vaikutuksia aiheuttavien isojen poliittisten ongelmien käsittely analyysien, argumentoinnin ja erilaisten valintojen vaikutusarvioinnin avulla. Viimeksi iltakoulujen luonnetta on yritetty uudistaa viime kesän päätöksellä ja sitä on jo osin toteutettu. Menneellä hallituskaudella on lisäksi järjestetty hallituksen keskustelufoorumeita (nk. *Heureka-, Aalto- ja Lonna-päivät*), joissa hallituksen jäsenet ovat voineet keskustella vapaasti ilman päätöksentekopakkoa. Mikäli tuleva hallitus päätyy lyhyeen nk. strategiseen hallitusohjelmaan, ylimmän politiikan keskustelufoorumien tarve voimistuu entisestään.

   - **Tulevaisuuskeskustelut:** Eduskunnan *think tankin* eli tulevaisuusvaliokunnan ja korkeimpien valmistelu- ja esittelijätason virkamiesten eli kansliapäälliköiden välinen tulevaisuuden keskustelufoorumi on osoittautunut jo tässä vaiheessa tarpeelliseksi ja demokratiaa vahvistavaksi. Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset on näin tuotu entistä selvemmin poliittiseen tarkasteluun.

   - **Yhteinen tilannekuva:** tarvitaan yhteinen tietopohja/ tilannekuva/ toimintaympäristöanalyysi (kiperät ongelmat) sekä visio tavoitetilasta. Lisäksi tarvitaan välineitä kokonaisuuden hallintaan. Välineinä tulevaisuuskeskustelussa mainittiin mm. verkostomainen toimintamalli, poikkihallinnollinen budjetti, läpinäkyvyys ja hyvä valmistelu (yhteistyössä).

   - **Kokeilut:** kokeiluja voidaan helpottaa lainsäädännöllä, mutta suurin haaste voi olla toimintakulttuurin muuttamisessa. Laki sallii jo nykyäänkin kokeiluja ja niitä on myös tehty paljon. Eli kokeilemalla kehittämistä ei tarvitse aloittaa tyhjästä, mutta sitä on vahvistettava ja siihen on kannustettava.

   - **Lyhyt strateginen hallitusohjelma:** Lyhyen strategisen hallitusohjelman taustalla on hallituksen toimintatavan ja päätöksenteon kehittäminen. Tämä teema nousi keskustelun loppua kohden ylitse muiden. Tarvitaan lisää ongelmalähtöistä ja uutta luovaa poliittista ja keskustelua hallituksen sisällä sekä myös ministereiden ja ministeriöiden välillä sekä eduskunnan ja hallituksen välillä. Tähän liittyy myös kysymykset siitä, kuinka monta ministeriä tarvitaan ja mikä on ministerin rooli ministeriössä (tai roolit, jos heitä on useita). Miten strategista halli-

tusohjelmaa johdetaan valtioneuvostossa ja ministeriöissä? Tässä yhteydessä keskusteltiin myös siitä, millä tavalla ministereiden onnistumista tulisi mitata. Nykyään mittapuuna (ainakin julkisuudessa) on se, kuinka paljon rahaa ministeri onnistuu hankkimaan omalle vastuualueelleen. Jatkossa pitäisi kyetä osoittamaan onnistuminen myös yhteistyön ja kokonaishyödyn mittareilla.

3. **Sisällölliset teemat:** talouden, vakauden, demokratian ja luottamuksen peruspilarin lisäksi sisällöllisinä teemoina korostuivat turvallisuus (arjen tasolla), julkisen talouden tasapaino ja kestävä kasvu. Perusinstituutioidemme toimintakyvyn turvaaminen oli ylipäätään vahvasti esillä.

4. **Arviointi ja vertailu:** Kokeilemalla (esimerkiksi verrokkiryhmillä) voimme selvittää, että millä keinoin saamme aikaan parhaan lopputuloksen. Lisäksi on oltava kriteerit myös onnistumisen mittaamiselle.

5. **Tulvaisuusselonteon kehittäminen:** Nopeasti muuttuva toimintaympäristö edellyttää myös lyhyen aikavälin ennakointia ja suunnittelun kehittämistä. Nykyisen tulevaisuusselonteon voima on pitkässä, yli hallituskauden ulottuvassa tulevaisuuskeskustelussa hallituksen ja eduskunnan välillä. Tämän rinnalle tulisi kehittää lyhyemmän aikavälin työvälineitä ja toimintamalleja.

6. **Uusia malleja arvioida tulevaisuuden ongelmia:** Tulevaisuusvaliokunta on kehittänyt teknologian yhteiskunnallisen merkityksen ja poliittisten vaikutusten arviointiin tällä vaalikaudella oman *100 Radikaalia teknologiaa* -mallin. Samaa mallia, jossa yhdistyy tieteellinen tieto, teknologian arvioinnit, eri alojen asiantuntijoiden panelointi mm avoimen keskustelun (*crowdsourcing*) avulla ja poliittinen arvio yhteiskunnan kehitystarpeista tulevaisuudessa, voisi hyvin soveltua myös keskustelussa esille nousseiden kansliapäälliköiden 10 kiperän ongelman analysointiin. Samalla voidaan kehittää ministeriöiden ja tulevaisuusvaliokunnan yhteistyötä: ministeriöiden tilannekuvaa/yhteistä tietopohjaa voidaan käyttää 100 radikaalia teknologiaa päivityksen taustana – ennakoidaan ja arvioidaan teknologiat, joilla voidaan parhaiten ratkaista ongelmia.

# Yleiskeskustelu

Yleiskeskustelussa esille nousivat mm. vision ja strategian voima, toimintatavan muutos (mm. yhteistyö), kokeilujen helpottaminen ja kysymys ministereiden oikeasta määrästä. Yhteistyön ajurina ovat vähenevät resurssit. Keskustelua käytiin myös siitä, että ovatko ministeriöt jo liiankin eriytyneitä sekä myös siitä, että onko siiloja enää todellisuudessa olemassakaan. Nykyään on hyvin vähän asioita, joita tehdään vain yhden ministeriön sisällä/toimesta.

Sisällöllisistä teemoista korostuivat kestävä kasvu, valtion talouden tasapainottaminen arkinen turvallisuus sekä luottamus, jota ehdotettiin jopa kansalliseksi visioksi. Turvallisuuden ja luottamuksen osalta pohdittiin elämänkaariajattelun huomioimista. Luottamuksen osalta lähtötilanne on vielä hyvä: Suomessa on kansainvälisesti verrattuna vahva luottamus politiikkaan ja viranomaisiin. Kokeilujen osalta voidaan tarvita muutoksia lainsäädäntöön ja varsinkin toimintakulttuurin muutosta. Julkisia innovaatioita tulisi hyödyntää ja helpottaa – niiden tulisi näkyä myös taseessa investointeina.

Valtioneuvoston kansliassa ja ministeriöissä on tarvetta myös lyhyemmän aikavälin ennakoinnille ja suunnittelulle esimerkiksi tuottavuusvajeen hoidossa. Tulevaisuusselontekoa voisi kehittää tähän suuntaan.

Keskustelussa nousi esille myös konkreettinen ehdotus siitä, että kansliapäälliköiden kiperien ongelmien listaa/ministeriöiden yhteistä tilannekuvaa voitaisiin käyttää valiokunnan 100 radikaalia teknologiaa -raportin päivittämisessä teknologian ennakointimallin arvo-/tarvekoreina, joita vasten teknologiat arvioidaan. Asian voi nähdä myös toisin päin: TuV:ssa kehitetty teknologian yhteiskunnallisen merkityksen malli on uusi keino/menetelmä myös suurten poliittisten ongelmien analyysiin ja mallintamiseen. Tämä kokeilu voisi olla hyvä käytännön tason lähtökohta tulevaisuusvaliokunnan ja ministeriöiden/kansliapäälliköiden yhteistyölle seuraavalla vaalikaudella.

Strategisen ajattelun kehittämisen perustana on hyvä yhteinen tilannekuva. Lisäksi on kyettävä arvioimaan onnistumista – ja kokeilujen osalta myös testaamaan sitä, millä tavoin parhaiten saavutamme halutun päämäärän. Lähtökohtana on tietenkin se, miten kykenemme pitämään kunnossa perusinstituutiomme.

Lopuksi pohdittiin sitä, että tehdäänkö muutos organisaatioita muuttamalla vai budjetilla. Kumpi on nopeampaa ja helpompaa? Minkälaisia välineitä tarvitsemme kokonaisuuden hallintaan?

# 2. Kiperät ongelmat

Valtioneuvoston kanslian 5.3.2015 toimittama täydennys tulevaisuuskeskustelun teemoihin

Lisätietoja: johtava erityisasiantuntija **Ulla Rosenström**, valtioneuvoston kanslia, Ulla.Rosenstrom@vnk.fi

Ministeriöt julkistivat syksyllä 2014 tulevaisuuskatsaukset, joissa kuvailtiin seuraavan hallituskauden merkittävimpiä haasteita. Valtioneuvoston kanslia ja kansliapäällikkökokous on koonnut tulevaisuuskatsauksien pohjalta 11 kiperää ongelmaa kevään hallitusohjelmaneuvottelijoiden tueksi maamme tilannekuvasta. Muistioon tulee kiperien ongelmien lisäksi myös ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilanteen ja EU-asioiden kuvaus sekä talouden tilannekuva. Myös uudelle hallitukselle ehdotettava strategiamalli (nk. OHRA-malli) kuvataan muistion lopussa.

Maaliskuun puolessa välissä julkistettavassa muistiossa kuvataan ongelman ydin, tilannekuva sekä ratkaisujen eväät. Muistio löytyy valtioneuvoston OHRA-sivuilta (www.vn.fi/ohra).

## 1 Digitalisaation täysimääräinen hyödyntäminen

Suomi ei kykene täysimääräisesti hyödyntämään digitaalisuutta talouden uudistamiseksi, kilpailukyvyn kehittämiseksi ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. *Digibarometri 2014:n* perusteella Suomella on maailman parhaat edellytykset laajenevasta ja syvenevästä digitalisoitumisesta hyötymiseen. Silmiinpistävää on kuitenkin se, että käytössä Suomi jää sijalle 7, yritysten käyttö peräti sijalle 17. Sekä julkisella, yksityisellä että kolmannella sektorilla hyödynnetään liian vähän olemassa olevia tietovarantoja ja uusia tiedon analyysimenetelmiä.

Nykyinen säädöspohja ei tue teknologiainnovaatioita ja digitaalista taloutta, vaan eräillä sektoreilla jopa estää digitaalisten palveluiden kehittymisen. Yleinen kehitystyö tapahtuu tarpeettoman usein irrallaan tarpeista ja toimintaympäristön (ml. lainsäädännön) muista vaatimuksista ja kehittämistyöstä, mikä vähentää saavutettavissa olevia hyötyjä ja toiminnan vaikuttavuutta.

## 2 Eriarvoistumisen kasvu

Eriarvoisuus ja syrjäytyminen aiheuttavat kansantaloudelle kustannuksia, kun puolestaan kansalaisten hyvinvointi, toimintakyky, terveys ja osallisuus vaikuttavat myönteisesti talouskasvun edellytyksiin ja menokehitykseen. Syrjäytyminen on ylisukupolvista; kouluttautumis- ja osallistumismallit sekä kokemus mahdollisuuksista vaikuttaa omaan elämään ja yhteiskuntaan siirtyvät sukupolvelta toiselle.

Eriarvoistuminen sekä terveys- ja hyvinvointierot uhkaavat myönteistä yhteiskuntakehitystä. Huononevan taloudellisen tilanteen myötä työttömyys kasvaa ja sen seurauksena yhteiskunnallinen eriarvoisuus ja syrjäytyminen lisääntyvät. Myös rikollisuus- ja turvattomuusongelmat voivat kasautua, vaikka rikollisuus kokonaisuutena ei olekaan lisääntynyt.

# 3 Osaamisperustan mureneminen

Viime vuosina suomalaisten osaamisperusta on osoittanut murenemisen merkkejä. Perusasteen päättävien oppilaiden oppimistulokset heikkenevät voimakkaasti, huomattavalla osalla aikuisväestöä on merkittäviä puutteita osaamisessa, väestön koulutustason nousu on pysähtymässä ja tieteen taso jäämässä jälkeen kilpailijamaista.

# 4 Liikenteen infrastruktuurin ja rakennuskannan rappeutuminen

Rakennusten suunnitelmallinen kiinteistön pito on ollut puutteellista ja sen vuoksi niihin on kerääntynyt korjaustarvetta. Laadukas ja käyttötarkoitustaan vastaava infrastruktuuri on elinkeinoelämän perusedellytys.

Huono sisäilma, kosteus ja homeongelmat ja muut rakentamisen ja kiinteistönpidon laadun ongelmat aiheuttavat merkittäviä yksityisiä ja kansantalouden kustannuksia, joita voitaisiin välttää hyvällä elinkaaren hallinnalla.

Liikenneväylien heikentynyt kunto on aiheuttanut väylien ns. korjausvelan kasvamisen jo noin 2,4 miljardiin euroon ja velka lisääntyy vuosittain noin 100 milj. eurolla. Keskeisin syy korjausvelan syntymiselle on ollut perusväyläpidon määrärahojen liian alhainen taso. Myös vesihuoltoverkostojen korjausvelka kasvaa ja rakenteellinen kunto rapautuu saneerausten laiminlyönnin vuoksi.

# 5 Bio- ja kiertotalouden vauhdittamisen vaikeus

Globaalisti luonnonvaroja käytetään tuhlaavasti ja kestämättömästi aiheuttaen luonnon monimuotoisuuden vakavaa heikentymistä sekä veden, maaperän ja ilman laadun heikentymistä. Luonnon ja sen tuottamien hyötyjen eli ekosysteemipalveluiden taloudellista merkitystä ei tunnisteta. Luonnonvarojen niukkuus ja ylihyödyntäminen nostavat tulevaisuudessa raaka-aineiden hintoja globaalisti ja heikentävät niiden saatavuutta. Esimerkiksi itämeren ja sisävesien rehevöitymistä ei ole saatu kuriin samalla kun neitseelliset fosforivarannot ovat hupenemassa ja kilpailu fosforista kiristyy.

Talous ja tuotantoketjut ovat edelleen monilla aloilla lineaarisia; sivuvirtoja ei saada riittäväsi tuottavaan käyttöön. Haasteena on myös arvon säilyttäminen; on vältettävä heikkolaatuista kierrätystä. Osa kiertotalouden arvoketjuista on globaaleja.

Suomessa ei ole vielä täysin selkeää kuvaa kiertotalouden nykytilasta, kiertotalouden kytkennästä energia- ja ilmastotavoitteisiin sekä kiertotalouden ja biotalouden kytkennöistä toisiinsa. EU säännökset tuovat mahdollisuuksia mutta toisaalta myös uhkia kiertotaloudelle ja biotaloudelle.

# 6 Liian hidas ilmastonmuutoksen hillintä

Maapalloa uhkaava ilmastonmuutos edellyttää samanaikaisesti kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä maailmanlaajuisesti että varautumista ilmastonmuutoksen aiheuttamiin vaikutuksiin. Ilmastonmuutoksen vaikutukset ja niihin liittyvät toimenpiteet heijastuvat koko yhteiskuntaan. Hiilineutraali yhteiskunta on erityinen haaste energiantuotannolle ja kulutukselle joiden osuus on 80 % Suomen kasvihuonekaasupäästöistä.

Maataloudessa päästöjen vähentäminen on kallista; merkittävä päästöjen vähennys tarkoittaisi kotimaan ruuan tuotannon supistamista ja siten vaikuttaisi haitallisesti globaaleihin päästöihin ja ruokaturvaan.

Suomen ominaispiirteiden ja teollisuuden tuotantorakenteen vuoksi kotimaan kasvihuonekaasujen pienentämisestä aiheutuvat kustannukset kansantaloudelle saattavat olla mittavat, varsinkin jos energiaintensiivisen teollisuuden päästöjen vähentämisen kannalta keskeisimmät teknologiat eivät edisty toivotulla tavalla eikä osaa päästövähennyksistä voida toteuttaa esimerkiksi päästökaupalla Suomen ulkopuolella. Energiaa paljon kuluttavan teollisuuden kilpailutilanteeseen vaikuttaa se miten tärkeimmät EU:n ulkopuoliset kilpailijamaat sitoutuvat kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Jos Cleantechin ja biotalouden mahdollisuuksia ei pystytä hyödyntämään, vähähiilisyyden kansantaloudelliset kustannukset kasvavat.

# 7 Julkisen talouden kestävyys

Ikärakenteen muutos johtaa julkisen talouden kestävyysvajeeseen ja velan hallitsemattomaan kasvuun, josta seuraa tarve julkisen sektorin tarjoamien etuuksien heikentämiseen ja/tai kokonaisveroasteen kiristämiseen.

Julkisen talouden rahoitus lepää kestävällä pohjalla, jos ikärakenteen muutoksen aiheuttamat menot kyetään rahoittamaan ilman, että velka nousee hallitsemattomasti, etuudet pysyvät nykyisellään ja kokonaisveroaste pysyy nykyisellään.

# 8 Kilpailukyvyn heikkeneminen

Kilpailukyvyllä on kansainvälisistä yhteyksistään riippuvaisen Suomen taloudelle erityisen suuri merkitys. Kun viennin BKT-osuus on noin 40 prosenttia, heijastuu ulkomaankaupan tila välittömästi kykyyn vastata muihinkin kiperiin ongelmiin. Ulospäin suuntautuvat vienti ja yritysten kansainvälistyminen tarvitsevat rinnalleen myös virtauksia sisäänpäin: kilpailukyky vaatii jatkossa yhä enemmän investointien ja osaamisen houkuttelua Suomeen. Kilpailukyvyn ongelmat liittyvät molempiin suuntiin.

Kotimarkkinoiden merkitystä vientiyritysten kilpailukyvyn kasvualustana ei ole ymmärretty riittävästi. Suomen oman talouden rakenteet eivät ole uudistuneet ja investoinnit painottuvat monia maita enemmän rakentamiseen. Pienillä yrityksillä ei ole tarvittavia kannusteita kasvaa, keskisuuria yrityksiä on vähän ja yrittäjäkentän vakiintuneet toimijat ovat haluttomia kasvun edellyttämään riskinottoon.

Ongelmia on sekä innovaatio- että rahoituspuolella. Suomalaisyritykset eivät ole onnistuneet kääntämään globaaleja ongelmia suuren volyymin markkinapotentiaaliksi. Suomen kaupungistumiskehitys jatkuu edelleen voimakkaana muihin eurooppalaisiin maihin verrattuna. Kaupungistumisen hyötyjä kilpailukyvyn ja tuottavuuden kasvun edistämiseksi ei ole hyödynnetty optimaalisesti.

# 9 Rakennemuutoksen kiihtyminen

Väestön ikääntyminen supistaa kotimaisen työvoiman tarjontaa, mikä osaltaan heikentää edellytyksiä työvoiman kysynnän elpymiselle. Korkea työttömyys ja alhainen työllisyysaste heikentävät Suomen kasvuedellytyksiä ja julkisen talouden vajetta murentaen hyvinvointivaltion pohjaa.

Syrjäytymisriski työelämästä laajenee sillä voimakas rakennemuutos voi johtaa kenen tahansa työttömäksi jäämiseen ja syrjäytymiseen, koulutuksesta tai ammattialasta riippumatta. Työmarkkinoiden toimivuus heikkenee eli samaan aikaan kun on korkea työttömyys, on myös pulaa osaavasta työvoimasta.

Työssä olevien osaaminen vanhentuu nopeasti ja vaikeuttaa yritysten ja toimipaikkojen uusiutumista ja kehittämistä. Osaamisen vanheneminen ja riittämättömyys kasvattaa työssä olevien työttömyysriskiä ja vaikeuttaa työttömien työn saantia. Suomessa ei ole pystytty toteuttamaan riittävästi rakenteellisia uudistuksia työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi.

# 10 Yhteiskunnallisen luottamuksen rapautuminen

Yhteiskunnallinen eriarvoistuminen, taloudellinen turvattomuus sekä näköalattomuus syövät luottamusta hallintoon ja toisiin ihmisiin. Julkiset palvelut kuten koulutus, hyvä hallinto, luotettava ja osaava virkamieskunta, poliisi, oikeuslaitos ja välttämättömän toimeentulon turva ovat yhteiskunnan toimivuuden kulmakiviä.

Säästötoimet ovat heikentäneet useiden keskeisten julkisten palveluiden tasoa mm. palveluiden saatavuutta tai johtaneet viivästyksiin. Kansalaisten turvallisuuden tunne heikkenee, jos apua ei ole tarvittaessa saatavilla.

Äänestysaktiivisuuden lasku ja osallistumisen polarisoituminen on ongelma, jos osallistumisen määrä vaihtelee eri ryhmien välillä ja esim. nuoret tai maahanmuuttajataustaiset eivät löydä osallistumisen kanavia. Laittoman toiminnan riski kasvaa, jos kansalaiset eivät usko laillisen vaikuttamisen keinoihin (radikalisoituminen ja ääriliikkeet).

Hallinnon jäykät rakenteet ja byrokraattinen kieli vaikeuttavat myös osallistumista. Isoja muutoksia ei voida toimeenpanna, jos päätökset eivät nauti kansalaisten luottamusta. Huonosti toimivat sähköiset palvelut vähentävät kansalaisten luottamusta hallintoon ylipäänsä. Jos kansalaiset eivät luota sähköisiin palveluihin, hallinto joutuu ylläpitämään päällekkäisiä palvelukanavia, mikä on kallista.

# 11 Turvallisuuden ylläpitämisen haasteiden lisääntyminen

Turvallisuuden resurssien jatkuva supistuminen on jyrkässä epäsuhdassa lisääntyvien ja monimutkaistuvien tehtävien, kansalaisten odotusten sekä toimintaympäristön muutoksen kanssa. Toimintaorganisaatiot on supistettu minimitasolle. Ydintehtävien toteutuminen vaarantuu eikä kaikkia välttämättömiäkään investointeja voida tehdä.

Tietoverkoissa lisääntyvä rikollisuus ja vakoilu edellyttävät rikostorjunnallisten ja puolustuksellisten kybersuorituskykyjen jatkuvaa kehittämistä sekä lainsäädännön uudistamista. Kansalaisten yksityisyyden suojan ja viranomaisten tietotarpeiden osalta tehtävä rajanveto on monisyinen ongelma.

Sisäisen turvallisuuden viranomaistoimijoiden yhteistyötä haittaa priorisoinnista seuraava tehtävistä luopuminen. Ennaltaehkäisevän työn vähentyminen lisää rikosten ja onnettomuuksien määrää. Toimintavalmiusajat pitenevät edelleen kaikilla sektoreilla ja pitkistä käsittelyajoista koituu merkittäviä kustannuksia esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotossa. Myös maahanmuuton lupaprosessien ja vastaanoton kustannukset kasvavat. Käsittelyaikojen piteneminen vaikeuttaa ulkomaisen työvoiman rekrytointia.

# 3. Esimerkkejä ministeriöiden välisestä horisontaalisesta yhteistyöstä – Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kaikissa politiikoissa

Valtioneuvoston kanslian 5.3.2015 toimittama täydennys tulevaisuuskeskustelun teemoihin

Lisätietoja: Nvm **Meri Larivaara**, meri.larivaara@stm.fi

*Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen (HyTE) kaikissa politiikoissa* -toiminta perustuu siihen lähtökohtaan, että kaikilla hallinnonaloilla on toimia, jotka vaikuttavat suoraan väestön hyvinvointiin ja eriarvoisuuteen sekä terveyttä määrittäviin tekijöihin.

Toiminnan tavoitteena on, että eriarvoisuuden vähentäminen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen toteutuisivat kaikkien hallinnonalojen päätöksenteossa systemaattisesti. Pyritään siihen, että kaikki ministeriöt sisällyttävät HyTE-näkökulmat toimiinsa jo valmisteluvaiheessa ja arvioivat HyTE-vaikutukset osana säädösvaikutusten arviointia.

HyTE-toimintaa kehittää ja koordinoi terveyden edistämisen ryhmä (STM). Keskeinen vakiintunut rakenne on kansanterveyden neuvottelukunta ja sen HiAP (Health in All Policies) -jaosto. Kansanterveyden neuvottelukunta ja HiAP-jaosto tukevat kansanterveyden kehittämistä yhteiskunnan eri lohkoilla. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee. Neuvottelukunnan ja sen jaostojen jäsenet ovat ministeriöiden virkamiehiä, tutkimus- ja kehittämislaitosten ja Kuntaliiton asiantuntijoita sekä kansalais- ja ammattijärjestöjen edustajia. Kansanterveyden neuvottelukunta kokoontuu 4-6 kertaa ja HiAP-jaosto 6-8 kertaa vuodessa.

Syksystä 2013 lähtien jokaisessa ministeriössä on ollut nimetty HyTE-yhteyshenkilö, joka kerää ja välittää tietoa. Tavoitteena on, että STM järjestää jatkossa kerran vuodessa kaksipäiväisen Hyvinvointi kestävän kasvun perustana -työseminaarin, johon osallistuu kaikkien ministeriöiden virkamiehiä. Ensimmäinen työseminaari vuonna 2013 keskittyi yhteisen ymmärryksen luomiseen HyTE:stä. Toisen työseminaarin tavoitteena marraskuussa 2014 oli suunnitella, kuinka ministeriöt valmistelevat yhdessä tulevaisuuskatsauksista nousevia poikkihallinnollisia teemoja, joilla on merkittäviä hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia. Jatkotyönä on valmisteltu ministeriöiden virkamiesten yhteistyönä neljä syventävää työpaperia.

Työseminaarien lisäksi järjestettiin maaliskuussa 2014 korkean tason seminaari, johon mm. kansliapäälliköt osallistuivat. Tavoitteena oli rakentaa yhteistä ymmärrystä HyTEstä ja sitouttaa eri ministeriöt työhön mukaan.

Työskentely edellyttää aktiivista koordinaatiota ja eri ministeriöiden virkamiesten motivoimista työhön. Ministeriöiden johdon sitoutumi-

nen HyTE-toimintaan alkaen kansliapäällikkötasolta on välttämätön edellytys työn etenemiselle. Talvella 2014–2015 kirjoitetut työpaperit ovat osoittaneet, että tarvitaan konkreettisia yhteisiä kohteita, jotta päästäisiin yleistä keskustelua syvemmälle.

HyTE-toiminta on suhteellisen uutta; rakenteita ja toimintatapoja kokeillaan ja kehitetään. Toiminnan vakiinnuttaminen ja vahvistaminen vaatii pitkäjänteistä työtä, mutta nyt saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä ja osoittaneet, että ministeriöiden välinen yhteistyö voi olla tuloksellista.

EDUSKUNTA