Opetus- ja kulttuuriministeriö 27.9.2016

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Asia: lausunto valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta sekä sisäistä turvallisuutta koskevasta valtioneuvoston selonteosta

Tulevaisuusvaliokunta on kutsussaan toivonut asiantuntijan näkemyksen kolmesta tärkeimmästä haasteesta ja mahdollisuudesta liittyen Suomen ulkopolitiikkaan sekä ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulma selontekoihin

Niin kuin molemmissa puheena olevissa selonteoissa todetaan, maailman valtiot ovat yhä vahvemmin verkottuneet toisiinsa. Maiden keskinäisriippuvuus niin taloudessa, kriisien hallinnassa kuin turvallisuudessa on entisestään lisääntynyt. Tämä johtaa siihen, että valtioiden, mukaan lukien Suomen, sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat kietoutuneet tiukasti yhteen eikä niitä voida erottaa toisistaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialat liittyvät kuitenkin vahvemmin nimenomaan sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Ministeriö vastaa tulevaisuuden osaamis- ja luovuusperustasta ja niitä tukevien instituutioiden jatkuvasta kehittämisestä. Ministeriön toimialoilla tehtävällä työllä on kauaskantoisia vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin ja menestymiseen. Hallinnonalan toiminta on lähellä kansalaisten arkea. Koulutusjärjestelmän keskeisiä tehtäviä on antaa kaikille kansalaisille riittävät tiedolliset ja taidolliset valmiudet demokraattisessa yhteiskunnassa toimimiseen. Ministeriön toiminta tavoittaa kaikki Suomessa asuvat lapset ja nuoret. Koulutus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikalla luodaan perustaa aktiiviselle kansalaisyhteiskunnalle, yhteiskunnalliselle yhteenkuuluvuudelle, luottamukselle, kansalaisten keskinäiselle kunnioitukselle, avoimuudelle ja monikulttuurisuudelle. Luottamus ja kansalaisten keskinäinen kunnioitus ovat Suomen hyvinvoinnin perustekijöitä.

Sisäistä turvallisuutta koskevassa selonteossa viitataan monissa kohdin näihin opetus- ja kulttuuriministeriön toimialoja koskettaviin turvallisuuden ulottuvuuksiin. Selonteossa korostetaan sosiaalisen koheesion, luottamuksen kulttuurin ja demokraattisen oikeusvaltion perusteiden ylläpitämisen tärkeyttä. Näitä aiheita ja sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta tarkastellaan selonteossa pääasiassa uhkien näkökulmasta. Ministeriö pitää tärkeänä toimia, joilla voidaan edistää mahdollisuuksien tasa-arvoa, kansalaisten osallisuutta, moniarvoisuutta, avoimuutta ja osallistumista sekä ehkäistä syrjäytymistä. Erilaisia sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkien ennalta ehkäiseminen edellyttää, että näille positiivisille, ennalta ehkäiseville toimille asetetaan selkeitä tavoitteita. Koulutuksellisesta tasa-arvosta, lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja sivistyksen ylläpitämisestä ja kehittämisestä huolehtiminen ovat hyvää turvallisuuspolitiikkaa.

Selonteossa mainitaan myös monia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kuuluvia ennalta ehkäiseviä toimia (varhaiskasvatus, nuorisotyö, opinto-ohjaus). Näitä aiheita ei kuitenkaan käsitellä, koska selonteko on rajattu tiukasti sisäministeriön alaiseen operatiiviseen toimintaan. Laaja-alaisempi tarkastelu on tarkoitus tehdä sisäisen turvallisuuden strategian laadinnan yhteydessä. Siinä työssä opetus- ja kulttuuriministeriö on mukana.

Talous, sosiaalinen koheesio ja turvallisuus

Molempien selontekojen puutteena voi pitää talouden tarkastelun jättämistä vähäiselle huomiolle. Maailman henkisten ja taloudellisten voimavarojen siirtymät ja kansainvälisen talouden kehitys vaikuttavat keskeisesti myös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä sisäiseen turvallisuuteen. Suomen integraatioratkaisut 1990-luvulla syntyivät politiikkasektoreiden rajat ylittävän kokonaisharkinnan perusteella. Vastaavasti vuoden 2008 finanssikriisistä alkaneella maailman talouden kriisillä ja sitä seuranneella hitaalla talouskasvulla on ollut syvälliset vaikutukset turvallisuuden eri ulottuvuuksiin. Talouden lyhyen ja pitkän aikavälin kehitysnäkymät vaikuttavat paitsi julkisen vallan kykyyn ja mahdollisuuksiin tarjota kansalaisten tarvitsemia palveluita - turvallisuus mukaan lukien - myös kansalaisten turvallisuutta koskeviin odotuksiin ja tuntemuksiin.

Suomen talouden keskeiset toimialat elektroniikka- ja metsäteollisuus ovat olleet vaikeuksissa jo pitkään. Niiden panos kasvun lähteenä on kutistunut eikä elinkeinoelämän muu osa ole vielä kyennyt paikkaamaan menetyksiä. Työllisyysasteemme on pohjoismaiden alhaisin. Työn tuottavuus on notkahtanut pahasti. Työikäinen väestö supistuu ja terveys-, hoiva- ja eläkemenot kasvavat nopeinta vauhtia koko euroalueella. Kustannuskilpailukyvyn lasku, huoltosuhteen heikkeneminen, ulkomaille siirtyvä tuotanto ja pitkään negatiivisena pysynyt vaihtotase ovat huolestuttavia kehityssuuntia. Elinkeinoelämän rakennemuutos, pitkittynyt taantuma ja julkisen talouden vaikeudet ovat leikanneet voimavaroja ja vaikeuttaneet yhteiskunnallisten uudistusten toteutusta. Vaikeat poliittiset päätökset julkisten varojen oikeudenmukaisesta, tulevaisuuden tarpeet huomioon ottavasta kohdentamisesta koskevat myös turvallisuusinstituutioita.

Kansainvälisessä vertailussa Suomi on edelleen luottamusyhteiskunta. Kansalaiset luottavat toisiinsa ja instituutioihin, erityisesti ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisiin instituutioihin kuten poliisiin, puolustusvoimiin, oikeuslaitokseen ja koulutusjärjestelmään.

Niin kuin valtioneuvoston sisäistä turvallisuutta koskevassa selonteoissa todetaan, kansalaiset kokevat sisäisen turvallisuuden heikentyneen. Esimerkki tästä on lisääntynyt vihapuhe ja rasismi. Opetus- ja kulttuuriministeriö on omassa analyysissään todennut, että vaikea taloudellinen tilanne, yhteiskunnan nopeaan muutokseen liittyvät epävarmuudet ja pakolaiskriisi ovat luoneet Suomessa ja muualla Euroopassa kasvualustaa vihamieliselle kielenkäytölle, ääriasenteille ja jyrkille vastakkainasetteluille. Vihapuhe kohdistuu erilaisiin kansalaisryhmiin, vähemmistöihin ja yksilöihin. Se horjuttaa luottamuksen ja turvallisuuden tunteen perusteita. Vihapuhe ja uhan kokeminen ovat jo johtaneet kielteiseen käyttäytymiseen maahanmuuttajia ja yleisemminkin erilaisuutta kohtaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistikin kesällä 2016 toimintaohjelman vihapuheen ja rasismin estämiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi (http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2016/toimintaohjelma.html).

Haasteet ja mahdollisuudet

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa on melko kattava luettelo maailmanlaajuisista toimintaympäristön muutostekijöistä. Vastaavia luetteloita ovat tehneet monet muut maat, kansainväliset järjestöt, ajatuspajat ja Suomessa myös ministeriöt tulevaisuuskatsauksissaan.

Yksittäisiä muutostekijöiden punninnan ohella on tärkeä hahmottaa muutosilmiöiden, madollisuuksien riskien ja uhkien keskinäisriippuvuuksia. Uuden tiedon ja teknologian tehokas hyödyntäminen yrityksissä, palvelujärjestelmissä ja julkisessa hallinnossa on Suomen kestävän kasvun avaintekijöitä. Ilman riittävää osaamista, tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa, turvallisuusriskien analyysiä ja teknologian käyttöön

liittyvää eettistä punnintaa teknologiat voivat olla myös turvallisuusriski. Tämä koskee esimerkiksi digitalisaation mahdollistaman sähköistetyn ja verkotetun yhteiskunnan haavoittuvuutta (kyberturvallisuus). Samalla tavoin maahanmuutto on tärkeää Suomen talouden ja yhteiskunnan pitkän aikavälinen kestävyyden ja uudistumisen kannalta. Maahanmuutto voi olla myös sisäisen turvallisuuden riski, jos kotoutuminen epäonnistuu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi vuonna 2014 tulevaisuuskatsauksen, jonka toimintaympäristön analyysi on edelleen ajankohtainen. Toisaalta pakolaiskriisin nopea kehittyminen osoitti, että toimintaympäristössä voi tapahtua nopeitakin muutoksia, joihin ei ole osattu riittävästi varautua. Sen vuoksi ennakoinnin, tutkimuksen ja analyysityön vahvistaminen on tärkeää kaikilla toimialoilla.

Keskinäisriippuvuuksien vuoksi ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden haasteiden, mahdollisuuksien ja uhkien asettaminen yksiselitteiseen tärkeysjärjestykseen ei ole mahdollista. Ministeriömme toimialojen kokonaisuutta ajatellen voi kuitenkin mainita seuraavat:

Mahdollisuus: osaamisen ja luovuuden merkitys kasvaa. Maailmantaloudessa ja Suomen asemassa tapahtuneet muutokset ovat entisestään korostaneet Suomen tietoon ja osaamiseen perustuvan menestysstrategian tärkeyttä ja sen jatkuvan uudistamisen tarvetta. Osaamisyhteiskuntana Suomi on vahva kansainvälinen toimija, kiinnostava yhteistyökumppani ja vetovoimainen sijoituspaikka korkean lisäarvon työlle ja tuotannolle.

Suomen tavoitteena on ollut tietoon ja osaamiseen perustuva tuottavuuden ja talouden kasvu sekä kansainvälisen kilpailukyvyn saavuttaminen erikoistumalla korkeaa osaamista vaativille aloille. Tämä strategia on edelleen perusteltu myös kokonaisturvallisuuden näkökulmasta. Talouden, sosiaalisen kehityksen ja arvojen muutokset sekä ihmiskunnan suuret haasteet kuten ilmastonmuutos ja väestön ikääntyminen nostavat tiedon, osaamisen ja luovuuden politiikat aiempaa tärkeämmiksi. Maailman taloudessa kasvu on pitkään heikkoa ja siksi uusien kasvun lähteiden tukeminen on politiikan etusijalla. Aiempaa merkittävämpi osuus kansainvälisten arvoketjujen ja -verkostojen lisäarvosta ja taloudellisesta kasvusta muodostuu aineettomasta pääomasta ja arvonluonnista, ihmisten osaamisesta. Tiede, teknologia, innovaatiot, osaaminen ja luovuus ovat tärkeitä kestävän kasvun tekijöitä. Niillä edistetään kykyä vastata suuriin haasteisiin, parannetaan tuottavuutta, kilpailukykyä, työllisyyttä ja hyvinvointia.

Eri maiden koulutus- ja tutkimuspolitiikkaa yhdistää näkemys, että panostus osaamiseen on hyvää yhteiskuntapolitiikkaa. Kun sekä vauraat että kehittyvät maat ovat valinneet menestysstrategiakseen osaamiseen perustuvan hyvinvoinnin, kansainvälisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen mahdollisuudet paranevat. Samalla kuitenkin kiristyy kilpailu osaamisella ja lahjakkuusvarantojen hyödyntämisestä. Suuret muutokset inhimillisten ja aineellisten voimavarojen liikkeissä koskevat myös tutkimusta. Tutkimus- ja kehitystoiminnan volyymi on kaksinkertaistunut viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana, mutta vain pieni murto-osa siitä on tapahtunut OECD-maissa. Nopeinta voimavarojen, julkaisujen, liikkuvuuden ja kansainvälisen yhteistyön kasvu on ollut nousevissa talouksissa ja kehittyvissä maissa (Afrikka, Arabimaat). OECD arvioi, että lähivuosina t&k -investoinnit kasvavat jäsenmaissa bruttokansantuotteen kasvun tahdissa. Tutkimusintensiteetti ei nouse menneiden vuosikymmenien tavoin. On syntymässä moninapainen globaali tutkimusjärjestelmä. Suomi voi olla siinä merkittävä toimija.

Kansainvälisten arviointien mukaan Suomella on erinomaiset edellytykset kehittää ja uudistaa osaamisen ja sivistykseen perustuvaa menestysmalliamme. Tämä on koulutuksen tutkijoiden, OECD:n, EU:n ja talousvii-

saiden yhteinen näkemys. Maailman talousfoorumi (WEF) asetti vuoden 2016 raportissaan 130 maat paremmuusjärjestykseen sen perusteella, miten hyvin maat kehittävät ja käyttävät hyväkseen lahjakkuusvarantojaan ja millaiset edellytykset niillä on pärjätä ”neljännen teollisen vallankumouksen” maailmassa. Suomi sijoittuu arvioinnissa ensimmäiseksi. Euroopan komissio ja OECD antoivat alkuvuonna Suomen talouden tilan arvioinneissaan vahvan viestin. Talouden elpyminen, uudistuminen ja kestävä hyvinvointi pitää rakentaa koulutuksen, tutkimuksen ja osaamisen varaan. Tälle strategialle on vahvat perusteet, vaikka osaamisen vahvistaminen koulutus- ja tutkimusjärjestelmää kehittämällä tuottaa näkyviä yhteiskunnallisia vaikutuksia ja tuloksia usein vasta vuosien kuluttua.

Uhkatekijä ja riski: yhteiskunta eriarvoistuu, sosiaalinen koheesio heikkenee. Teollinen internet, robotisaatio, big data, avoin data, keinoäly, pilvipalvelut, 3D-tulostus ja muut teknologiat vaikuttavat syvällisesti ihmisten tietojen, taitojen ja asenteiden muodostumiseen, maailmankuvaan ja yhteiskunnalliseen toimintaan. Digitaaliset teknologiat tarjoavat mahdollisuuden parantaa koulutusta, tutkimusta ja innovointia ja tehdä niistä merkityksellisempiä kansalaisille ja yhteiskunnalle. Digitalisaatio muuttaa työn organisaatioita, teollisuuden ja palveluiden toimintatapoja ja tuotteita sekä kansalaisten arkea. Työelämä polarisoituu. Ammattitaito- ja osaamisvaatimukset muuttuvat. Osa ammateista katoaa ja niiden tilalle syntyy uusia. Yksilöiden väliset tuottavuuserot kasvavat. Erään arvion mukaan noin kolmannes Suomen työtehtävistä uhkaa kadota. Kukaan ei tiedä, millaiseen maailmaan ja työelämään tänä syksynä koulunsa aloittavat lapset aikanaan kiinnittyvät.

Väestön hyvinvointi, terveys, osallisuus ja osallistuminen polarisoituvat. Yhteiskunnan erilaistuminen ja eriarvoistuminen näkyy myös nuorten ja aikuisten osaamistuloksissa, kulttuuri- ja liikuntapalveluiden käytössä ja nuorten elinoloissa. Sisäisen turvallisuuden ja sosiaalisen koheesion kannalta huolestuttavaa on, että OECD:n analyyseissä ja muissa tutkimuksissa havaitut huonot kehityssuunnat koskevat nimenomaan niitä asioita, jotka on tunnistettu vahvuuksiksemme ja jotka ovat meille tärkeitä arvoja. Oppimista haittaavat asenteet ovat vahvistuneet. Koulutuksellinen tasa-arvo on heikkenemässä. Sosiaalinen tausta vaikuttaa aiempaa enemmän osaamistuloksiin. Osaamiserot kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä ovat EU-maiden suurimmat. Sosiaalinen koheesio on koetuksella. Koulutustason nousu näyttää pysähtyvän ensi vuosikymmenellä. On merkkejä sosiaalisen liikkuvuuden hidastumisesta ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määrä kasvusta.

Koulutuksen, nuorisotoiminnan, kulttuurin ja liikunnan alueen politiikkatoimet ja uudet toimintamallit tulevat aiempaa tärkeämmiksi. Niillä voidaan puuttua eriytymiskehitykseen, parantaa yksilöiden mahdollisuuksia, vahvistaa sosiaalista koheesiota. Vaikuttavuuden syklit ovat pitkiä. Varhaiskasvatuksella, esiopetuksella ja peruskoulutuksella luodaan pohja yksilöiden myöhemmälle menestykselle. Nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntapolitiikan keinoin vaikutetaan ennaltaehkäisevästi erilaisten hyvinvointi- ja terveysongelmien syntyyn ja vahvistetaan kansalaisyhteiskuntaa. Luottamuksen kulttuurin ja sitä ylläpitävien instituutioiden kehittäminen edellyttää pitkäjänteistä politiikkaa ja eri hallinnonalojen yhteistyötä.

Maahanmuuton haaste. Koulutuksella on iso vastuu meneillään olevan pakolaiskriisin inhimillisessä, oikeudenmukaisessa ja kestävässä hoitamisessa. Kansakuntien rakentamista, yhteisten arvojen omaksumista, kriisinkestävyyttä ja uudistumiskykyä käsittelevä tutkimus päätyy poikkeuksetta korostamaan koulutuksen merkitystä. Maahanmuuttajan tie uuteen arvokkaaseen elämään, työhön, yhteisön jäseneksi ja aktiiviseksi kansalaiseksi käy koulutuksen kautta. Koulutus on kotoutumisen peruselementti.

Suomi ei ole toistaiseksi onnistunut maahanmuuttajien koulutuksessa toivottavalla tavalla. Ensimmäisen polven maahanmuuttajanuoret ovat matematiikan osaamisessa noin kaksi kouluvuotta muita oppilaita jäljessä. Eikä tilanne juuri ole parempi toisen polven maahanmuuttajilla. Osaamiserot kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä ovat EU-maiden suurimpia. Riski jäädä toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle on maahanmuuttajataustaisilla noin kaksinkertainen kantaväestöön verrattuna. Koulutuksen keskeyttäminen on yleisempää kuin kantaväestöllä. Maahanmuuttajien polut koulutukseen ja työelämään ovat nykyisellään liian pitkiä. Mahdollisuudet kielitaidon kehittämiseen ovat huonot.

Hallitus on puuttunut näihin epäkohtiin. Maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeitä kielitaidon hankkimis- ja kehittämismahdollisuuksia parannetaan. Kielten opetus integroidaan muuhun koulutukseen. Näin maahanmuuttajat pääsevät nopeasti koulutukseen tai työhön hankkimaan konkreettisia taitoja ja olemaan vuorovaikutuksessa kantaväestön kanssa. Hallitus on varautunut maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kouluttamiseen lisäämällä perusopetukseen valmistavan opetuksen, aikuisten perusopetuksen, vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen rahoitusta ja ammatillisen koulutuksen rahoitusta. Maahanmuuttajien osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalveluihin ja koulutuspolkuja tukevien menettelyjen kehittämiseen sekä maahanmuuttajien kotoutumista tukeviin kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön toimenpiteisiin on myös lisätty määrärahoja.

Hyvin onnistunut maahanmuuttajien kotoutuminen ja työllistyminen voivat vaikuttaa merkittävästi Suomen huoltosuhteen paranemiseen ja työmarkkinoilla havaittujen kohtaanto-ongelmien ratkaisuun.

Helsingissä 27.9.2016

Anita Lehikoinen
Kansliapäällikkö