Tulevaisuusvaliokunnan selvitys tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisesta

Teknologiateollisuus ry:n artikkeli

Miia Lindell, Matti Mannonen,
Marja Hamilo ja Ville Peltola

Sisällys

1. Motiivi ... 3

Mitkä ovat keskeisimmät tarpeet tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen kehittämiseen suhteessa nykytilaan ja tulevaisuuden kehityskulkuihin sekä toiminnan uudistamiseksi? ... 3

Mitkä ovat nykyisten politiikan ja hallinnon rakenteiden suurimmat heikkoudet tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen näkökulmasta? ... 4

Mikä on nykytilassa hyvin, eikä kaipaa muutosta? ... 5

2. Ehdotusten arviointi ... 6

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0 ... 6

Tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri ... 7

Tieto- ja teknologiapolitiikan valiokunta ... 8

Digiministeri ilman ministeriötä ... 9

Virtuaalinen ministeriö ... 9

Digisektorin yhteiskehitysbudjetti ... 10

Allianssimalli tieto- ja teknologiapolitiikan ja digitaalisen hallinnon rakentamisessa ... 11

Johtopäätökset ... 13

Viitteet ... 14

1. Motiivi

Mitkä ovat keskeisimmät tarpeet tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen kehittämiseen suhteessa nykytilaan ja tulevaisuuden kehityskulkuihin sekä toiminnan uudistamiseksi?

Elämme aikaa, jolloin teknologia ja tieto kohtaavat uutena politiikkalohkona. Tämä yhteenliittymä yhdeksi politiikkalohkoksi on edellytys digitalisaation täysimittaiselle hyödyntämiselle. Tieto- ja teknologiapolitiikan sisältöjen hahmottuminen on poliittisella kentällä vasta alkanut, ja yhteiskunnallinen keskustelu aiheen ympärillä on jäsentymätöntä. Suomesta on puuttunut poliittinen ja strateginen tieto- ja teknologiapolitiikan johtaminen, ja molempia politiikkalohkoja on kehitetty paitsi irrallaan toisistaan myös koordinoimattomasti ja osin ristiriitaisesti eri organisaatiosiiloissa. Esimerkkeinä ovat valtiovarainministeriön narratiivi tietopolitiikasta sekä liikenne- ja viestintäministeriön narratiivi datataloudesta. Tulevaisuudessa on pystyttävä keskustelemaan asioista yhteisellä kielellä, mikä edellyttää yhteisesti määriteltyjä visiota ja tavoitteita sekä niiden toimeenpanoon sitoutumista. Hallintojen välinen siilorajat rikkova yhteistyö on tässä suhteessa kriittistä.

Tieto- ja teknologiapolitiikan avulla tulee varmistaa, että päätöksenteko, yhteiskunta ja talousjärjestelmät kykenevät ennakoimaan ja muuttumaan ketterästi teknologioiden kehittyessä. Tulevaisuudessa keskeiseksi nousee yhteiskunnan kyky toimia kriiseissä ja sopeutua muutoksiin. Nopeasti muuttuvassa epävarmuuksien maailmassa julkisen hallinnon toimintatavat ovat auttamattoman hitaita, eivätkä ne tue erilaisten trendien ja hitaasti kehittyvien signaalien[1] tunnistamista[2], jotka ovat tieto- ja teknologiapolitiikan osalta hyvinkin tärkeitä. OECD:n, valtiovarainministeriön ja Euroopan komission yhteistyössä tehdyssä raportissa Suomen valtion ennakoivan ohjauksen kehittämisestä[3] korostetaan, että Suomessa muun muassa tarvitaan parempaa tulevaisuuslukutaitoa politiikkatoimien valmisteluun. Ennakoitavuus nostettiin myös valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsauksessa yhdeksi tärkeimmistä asioista, joita tulisi kehittää[4].

Sidosryhmien kanssa tiiviissä yhteistyössä valmisteltu Suomen digitaalinen kompassi tarjoaa hyvät lähtökohdat yhteiselle strategiselle näkemykselle tieto- ja teknologiapolitiikan tulevaisuuden suunnasta. Seuraavalla hallituskaudella on siirryttävä kohti toteutusta: priorisointia, ylihallituskautista ja koko julkissektorin kattavaa, tavoitteellisesti johdettua yhteistyötä siilorajojen yli sekä resurssien kohdentamista asetettuihin tavoitteisiin. Tämä edellyttää parannuksia nykyiseen julkishallinnon rakenteeseen. Digitalisaatiokehitys ja sen ohjaaminen vaativat valtionhallinnon lisäksi toimia kuntasektorilta, yrityksiltä, yli-

---

[1] Esimerkkejä hitaasti kehittyvistä signaaleista ovat muun muassa uudet nousevat teknologiat, digitaalisen infrastruktuurin kehittymisen suunnat ja uudet innovaatiomahdollisuudet.
[2] https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/2/4
[3] https://vm.fi/-/oecd-n-raportti-suomella-on-paljon-mahdollisuuksia-kehittaa-valtion-ennakoiva-ohjausta
[4] https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/2/4

opistoilta, korkeakouluilta ja tutkimuslaitoksilta sekä kolmannelta sektorilta ja kansalaisyhteiskunnalta. Hyödyntämällä teknologiaa, dataa, tekoälyä ja uusia toimintamalleja voidaan julkisen talouden tehokkuutta ja palvelutasoa nostaa ja työhyvinvointia parantaa samanaikaisesti.

Mitkä ovat nykyisten politiikan ja hallinnon rakenteiden suurimmat heikkoudet tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen näkökulmasta?

Suomalainen julkishallinto on maailmalla arvostettu instituutio, mutta ajan myötä sen toimintaympäristö on monimutkaistunut ja kehittämisen ketteryys hiipunut. Yhteisymmärrys ja yhteistyö ministeriöiden välillä on nykyisellään vaikeaa. Sitran *Ilmiömäinen julkinen hallinto* -keskustelualoitteessa[5] nostettiin esiin, että hallinnon siilot sekä yksityiskohtaisuus lainsäädännön ja budjetoinnin osalta vaikeuttavat merkittävästi kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Samaan aikaan kun maailmalla on edetty vauhdilla kohti ketterää digitaalista julkishallintoa, ei Suomessa siilorajat rikkova yhteistyö ole kehittynyt toivotulla tavalla tai vauhdilla eikä yhteistyölle ole luotu riittäviä mekanismeja ministeriöiden sisälle. Kun hallitusohjelmaan kirjatut tieto- ja teknologiapolitiikkaa koskevat asiat siiloutuvat toteutettavaksi eri ministeriöihin ilman yhtä kokoavaa strategisesti johtavaa tasoa, on tuloksena pirstaleinen palapeli, jota on vaikea hallita ja edistää johdonmukaisesti. Tuloksena useasti saadaan päällekkäin tehtyä työtä.

Ajan ja muiden resurssien puute ovat suurimpia esteitä ennakoivalle ja innovatiiviselle toiminnalle ministeriöissä. Hallitustasolla pystytään luomaan kunnianhimoisia tavoitteita, mutta selkeät työkalut täytäntöönpanoon puuttuvat. Toteuttamiseen varattu aika on usein hyvin lyhyt. Poliittiset syklit ovat omiaan heikentämään uudistusten jatkuvuutta ja aiemmasta työstä oppimista. Tämä on näkynyt etenkin tieto- ja teknologiapolitiikan hankkeissa. Ongelmana on myös se, etteivät Suomen poliittinen ja oikeudellinen ohjausjärjestelmä sekä budjetointijärjestelmä ole keskenään linjassa[6]. Erityisesti ilmiölähtöiset yhteiskunnalliset kehitykset haastavat perinteisen hallinnonala-ajattelun ja budjetointikäytännöt, sillä budjetin ohjausprosessit edeltävät strategista ohjausta. Nykyisin toimintamäärärahat ja valmisteluresurssit eivät liiku muuttuvien painopisteiden mukana, mikä vaikeuttaa monialaisten toimien suunnittelua, erilaisten panosten integroimista suunnitteluprosesseihin ja vastuun luomista yhteisistä tuloksista[7]. Uusien resurssien lisääminen on hyvin rajallista.

Poliittisten toimijoiden ote tieto- ja teknologiapolitiikkaan on ollut ohut suhteessa politiikan sisältöjen yhteiskunnalliseen merkitykseen. Poliittisella kentällä tieto- ja teknologia-

---

[5] https://www.sitra.fi/app/uploads/2018/09/ilmiomainenjulkinenhallinto.pdf
[6] https://vm.fi/documents/10623/307541/For+Consultation+-+Anticipatory+innovation+governance+model+in+Finland.pdf/c24af39e-b63f-63ac-7b8e-11ff17f0259e/For+Consultation+-+Anticipatory+innovation+governance+model+in+Finland.pdf/For+Consultation+-+Anticipatory+innovation+governance+model+in+Finland.pdf?t=1655268299003
[7] https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/2/4

politiikan osaajien lista on varsin lyhyt. Poliittinen järjestelmä ei myöskään kannusta profiloitumista ja osaamisen kehittämistä tieto- ja teknologiapolitiikassa. Koska tieto- ja teknologiapolitiikan asioita käsitellään hajallaan, politiikan kentällä on harvoja positioita, joissa aihealueen osaamista pääsee syntymään. Lisäksi eduskuntakäsittelyssä tieto- ja teknologiapoliittinen näkökulma lainsäädännön osalta jää hajanaiseksi, kun kenelläkään ei ole selkeää vastuuta tarkastella lainsäädäntöä tästä näkökulmasta kokonaisuutena. Ministeriöiden siilorajat ulottuvat myös eduskunnan valiokuntiin, jolloin kokonaisuuden hahmottaminen jää uupumaan.

Mikä on nykytilassa hyvin, eikä kaipaa muutosta?

Monellakin mittarilla nykytilassa on paljon asioita hyvin. Suomea voi kuvailla vahvana luottamusyhteiskuntana. Julkinen, yksityinen ja kolmas sektori tekevät tiivistä yhteistyötä uusien toimintatapojen luomiseksi. Digitalisaatiosta puhuttaessa Suomessa on hyvin saatavilla julkisia palveluita digitaalisesti ja suomalaiset käyttävätkin niitä aktiivisesti. Digitaidoissa Suomi myös pärjää hyvin kansainvälisissä vertailuissa. Suomea voisi myös luonnehtia teknologiamyönteiseksi maaksi. Suomi on tunnettu digitalisaation ja datatalouden valmiuksien edistäjänä EU:ssa. Näkökulmamme on otettu pohjaksi esimerkiksi EU:n datatalouden sääntelyä luotaessa. Ei ole kuitenkaan syytä tuudittautua ajatukseen, ettei muutosta tarvittaisi. Muutos on jatkuvaa ja nopeaa, ja Suomen on tavoiteltava johtajuutta muutoksen suunnan määrittelyssä perässä seuraamisen sijaan.

Digitalisaation johtajuuden ja koordinaation puutteet Suomen nykyisessä hallintorakenteessa korostuivat OECD:n vuoden 2019 *Digital Government Index* -raportissa[8]. Kaikkiaan 33 maan digitalisaatiotason vertailussa raportti sijoitti Suomen poikkeuksellisesti vasta sijalle 28 ja kyseenalaisti hellimämme mielikuvan Suomesta digitalisaation kärkimaana. Kehitysaskeleita on kuitenkin otettu vuoden 2019 jälkeen, kun yhteinen visio ja tahtotila ovat alkaneet muodostua toimijoiden kesken. Tästä selvä esimerkki on myös alkuvuonna 2020 perustettu Tietopolitiikka.fi-yhteistyöryhmä[9]. Tämäkään toiminta ei ole itsestäänselvyys, vaan on vaatinut toimijoiden oma-aloitteisuutta ja pitkäjänteistä työtä, joka luo pohjaa tulevaisuuden muutoksia ajatellen.

---

[8] https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1667981525&id=id&accname=guest&checksum=FFA100A366595E9DA3FAD3AE20C55188

[9] https://tietopolitiikka.fi/

2. Ehdotusten arviointi

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0

Tieto- ja teknologiapolitiikan ohjaamiseksi tarvitaan sektorirajat ylittävää johtamista ja yhteistyötä. Tähän tarpeeseen perustettiin syksyllä 2021 digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä. Työtä tukemaan luotiin digitoimisto, jonka tehtävänä on kehittää pysyvää ja hallinnonrajat ylittävää koordinaatiota sekä vahvistaa Suomen EU- ja kansainvälistä vaikuttamista digitalisaatioaloitteiden osalta. Kansalaisten ja sidosryhmien data-, digi- ja tietopolitiikkaan liittyvät yhteydenotot on keskitetysti ohjattu digitoimistolle. Kantavana periaatteena on vahva yhteistyö sidosryhmien kanssa, mikä on konkreettisesti näkynyt digitoimiston vastuulla olevan kansallisen digikompassin laadinnassa. Digiministeriryhmän ja digitoimiston perustaminen ovat olleet kuluneen hallituskauden aikana merkittäviä edistysaskeleita tieto- ja teknologiapolitiikan koordinaation kehittämisessä. Seuraavalla hallituskaudella on tarpeen jatkaa tätä hallinnonalat ylittävää johtamista.

Digiministerityöryhmä ja digitoimisto 2.0 tarkoittaisivat sitä, että digitoimiston ja digiministerityöryhmän työtä jatketaan ja niistä yhdessä muodostuu kaikkia hallinnonaloja yhdistävät tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen rakenteet. Oleellista on, että digiministerityöryhmää sekä digitoimistoa laajennetaan siten, että kaikki ministeriöt ovat mukana ja ministeriöiden johto sitoutetaan toimintaan. Rakenteiden säilyminen ylihallituskautisina on ratkaisevan tärkeää myös uuden politiikkalohkon kehittymisen kannalta. Samaan aikaan on tärkeää yhdistää eri ministeriöissä valmisteltuja tieto- ja teknologiapolitiikan linjauksia ja rakenteita. Yksi oleellisimmista tehtävistä on yhdistää digitoimiston ja teknologianeuvottelukunnan tavoitteet ja resurssit.

Suurimpina vahvuuksina voi pitää sitä, että digiministeriryhmä ja digitoimisto ovat jo aloittaneet toimintansa ja luoneet rakenteita, joiden pohjalta tieto- ja teknologiapolitiikan johtaminen voi suhteellisen helposti edetä seuraavalla hallituskaudella. Luodut verkostot ja tunnettuus sidosryhmissä ovat plussaa. Nykyisellään digitoimiston ongelmana ovat resurssit. Digitoimiston virkamiehet toimivat roolissaan käytännössä “oman työnsä ohella”, mikä väistämättä johtaa pienempään työpanokseen itse digitoimiston tehtävissä. Digitoimiston resursseja vahvistamalla digiministerityöryhmän mallin toimivuus paranisi. Mallia kehittäessä on pidettävä mielessä yhteys budjettiin. Nykyisellään digiministerityöryhmä toimii valtiovarainministeriön alaisuudessa. Tulevaisuudessa digitoimiston ja digiministerityöryhmän 2.0-malliin tulee liittää kaikkia ministeriöitä koskeva yhteiskehitysbudjetti. On huolehdittava siitä, ettei budjetti ja sitä kautta johtaminen siiloudu yhden ministeriön alle.

Digitalisaation sääntely tulee korostuneesti EU:sta. Tällä hetkellä EU-asioiden ennakkovaikuttaminen toteutuu hajanaisesti ja vaihtelevalla menestyksellä. Ennakkovaikuttamisen koordinointi etenkin digitalisaatiota koskevien EU-asioiden osalta edellyttää, että digitoimistolle osoitettaisiin tästä vastuu ja tarvittavat resurssit. Tähän liittyy olennaisesti vahva yhteistyö sidosryhmien kanssa. Sidosryhmäyhteistyön onnistuminen vaatii sen mekanismien syvällistä pohdintaa, jottei yhteistyö jää pelkäksi sanahelinäksi.

Tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri

Suomessa valtiosihteeri toimii valtiovarainministeriön, ulkoministeriön ja valtioneuvoston kanslian korkeimpana virkamiehenä. He toimivat niin sanottuina virkamiesvaltiosihteereinä, jotka vastaavat muiden ministeriöiden kansliapäälliköitä. Valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri nimitetään pääministerin toimikaudeksi ja hän vastaa kanslian ohjauksesta. Näiden lisäksi Suomessa toimii määräaikaisia poliittisia valtiosihteereitä, jotka toimivat ministerien erityisavustajina sekä sijaisina tietyissä tehtävissä. Ehdotettu tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri toimisi valtioneuvoston kansliassa verkostomaisesti muiden ministeriöiden kanssa tieto- ja teknologiapolitiikan yhteensovittamiseksi ja täytäntöönpanon varmistamiseksi. Vahvuutena on, että valtiosihteeri voisi yhteensovittaa nykyistä paremmin poliittista toimintaa ja virkamiestyötä. Samalla valtiosihteeri antaisi tieto- ja teknologiapolitiikalle konkreettiset kasvot.

Mallin onnistumisen kannalta ratkaisevaa on valtiosihteerin osaaminen, tausta ja uskottavuus. Ehdotus ei ole toteutukseltaan yksinkertainen ja herättää useampia kysymyksiä:

- Jos nimitettävä valtiosihteeri toimii valtioneuvoston kansliassa, onko hän virkamiesvaltiosihteeri vai poliittinen valtiosihteeri? Jos poliittinen, silloin hän oletettavasti tarvitsee kumppanikseen ministerin.

- Miten tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri suhteutuisi nykyiseen valtioneuvoston valtiosihteeriin? Luotaisiinko valtioneuvostoon uusi (tai toinen) virka vai sulautuisiko tämä osaksi nykyisen tehtäviä? Jos luotaisiin uusi, miten tehtävät jaettaisiin, koska nykyisellääkin valtiosihteeri toimii (ainakin jollain lailla poikkihallinnollisesti) muiden ministeriöiden kanssa, esimerkiksi puheenjohtajana kansliapäälliköiden kokouksissa.

- Nimettäisiinkö tieto- ja teknologiapolitiikan valtiosihteeri mukailemaan esimerkiksi nykyistä EU-asioiden osaston päällikköä eli EU-asioiden valtiosihteeriä? Tällöin olisi varmasti tarpeen, että hänellä olisi oma osastonsa. Siirrettäisiinkö tässä tapauksessa digitoimisto täyttämään tämän osaston tarpeet?

- Olisiko valtiosihteerillä tarvetta alivaltiosihteeriin? Entä, jos ehdotus olisikin alivaltiosihteeri eikä valtiosihteeri? Nykyisellään valtioneuvoston kansliassa on hallintopolitiikan alivaltiosihteeri eli voisiko olla tieto- ja teknologiapolitiikan alivaltiosihteeri?

Olennaista valtiosihteeritehtävässä on niin sanotun *politics and policy* -toimintojen aktiivinen yhteensovittaminen. Toisin sanoen on tärkeää, että valtiosihteerin osalta huomioidaan niin poliittinen päätöksenteko kuin virkatyönä tehtävä lainsäädäntötyö. Samaan aikaan on huomioitava, ettei toimintamalli haittaa asioiden ketterää edistämistä eivätkä asiat jää politiikan rattaisiin. Valtiosihteeri ei myöskään ratkaise ministeriöiden välistä siiloutumisongelmaa, ellei hänellä ole käytettävissään merkittävää päätösvaltaa ja yhteiskehitysbudjettia tieto- ja teknologiapolitiikan toteuttamiseksi.

Tieto- ja teknologiapolitiikan valiokunta

Eduskunnan päätökset valmistellaan eduskunnan valiokunnissa, joita on kaikkiaan 16 pysyvää erityisvaliokuntaa ja suuri valiokunta, joka koordinoi erityisesti EU-asioita. Lähtökohtana on, että jokainen valiokunta käsittelee sitä vastaavan ministeriön hallinnonalaan kuuluvia asioita. Tieto- ja teknologiapolitiikan valiokunnan muodostuminen varmistaisi osaltaan sen, että tieto- ja teknologiapolitiikka ei olisi vain istuvan hallituksen asia, vaan parlamentarismi toteutuisi parhaalla mahdollisella tavalla. Ehdotuksena on, että tieto- ja teknologiapolitiikka huomioidaan eduskunnan valiokuntakokoonpanossa perustamalla seuraavan hallituskauden alussa tieto- ja teknologiapolitiikasta vastaava valiokunta. Uusi valiokunta voitaisiin muodostaa asiantuntijuutta kerryttäväksi lausuntovaliokunnaksi, joka tukee muiden valiokuntien työtä. Tämä edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen muutosta. Kokonaan uusi mietintövaliokunta korostaisi aidosti tieto- ja teknologiapolitiikan roolia uutena politiikkalohkona. Ongelmatonta tämä ei kuitenkaan ole. Esimerkiksi nykyisellään kukin kansanedustaja toimii keskimäärin kahdessa valiokunnassa. Jäsenten nimeäminen on osoittautunut haasteelliseksi etenkin pienemmille puolueille, joten uuden valiokunnan perustaminen omalta osaltaan vaikeuttaisi tilannetta entisestään. Herää kysymys, riittäisikö kansanedustajia uuteen valiokuntaan.

Vaihtoehtoisesti myös tulevaisuusvaliokunnan roolin laajentaminen tulevaisuus-, tieto- ja teknologiapoliittiseksi valiokunnaksi voisi palvella samaa päämäärää. Tosin nykyisellään tulevaisuusvaliokunta on ainut eduskunnan valiokunnista, joka tarkastelee pitkän aikavälin yleisempää tulevaisuutta muiden valiokuntien keskittyessä lähtökohtaisesti hallitukselta tulevien lakiesitysten ja talousarvioiden yksityiskohtaiseen käsittelyyn. Tätä on esitetty yhdeksi vahvuudeksi Suomen hallinnon instituutioiden osalta. Pohdittavaksi tulisi, jatkaisiko tulevaisuusvaliokunta uudessa roolissaan nykyisen tehtävänsä tavoin valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ja YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman (Agenda2030) kansallisen toimenpideohjelman seurantaa. Hyvää on se, että tulevaisuusvaliokunnan nykyinen toiminta on jo keskittynyt tieto- ja teknologiapolitiikan tärkeisiin kysymyksiin, kuten teknologiakehityksen vaikutusten käsittelyyn. Roolin muuttaminen todellisuudessa saattaa kuitenkin olla haasteellista lyhyellä aikajänteellä.

Kevyempi vaihtoehto olisi, että tulevaisuusvaliokunnan yhteyteen luotaisiin tieto- ja teknologiapolitiikan ryhmä seuraavan hallituskauden alussa. Tämä olisi pienempi askel uutta politiikkalohkoa ja myöhemmin mietintövaliokuntaa kohti. Nykyisellään eduskunnassa toimii yhteistoimintaryhmiä ilman varsinaista päätösvaltaa. Ryhmät pyrkivät lisäämään aihepiirinsä näkyvyyttä ja painoarvoa eduskunnassa. Kansanedustajat voivat liittyä ryhmiin halutessaan tai perustaa uusia ryhmiä. Tieto- ja teknologiapolitiikan osalta ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista perustaa uutta yhteistoimintaryhmää, vaan nimenomaan tulevaisuusvaliokunnan alainen ryhmä, joka toimisi tiiviisti eri valiokuntien tukena tieto- ja teknologiapolitiikkaa koskevissa aiheissa. Näin luotaisiin uusi sektorirajat ylittävä toimintamalli, josta voisi seuraavilla hallituskausilla ammentaa opittua kehittäen tulevaisuusvaliokunnan roolia. Ehdotuksena voisi olla hyödyntää jo olemassa olevaa sekä verkostomaiset että parlamentaariset toimintatavat vakiinnuttanutta ryhmää eli Tietopolitiikka.fi-yhteistyöryhmää[10]. Vaihtoehdon huono puoli on, että askel on kovin pieni matkan pituuteen nähden.

[10] https://tietopolitiikka.fi/

Digiministeri ilman ministeriötä

Suurimmalla osalla Suomen verrokkimaista on tieto- ja teknologiapolitiikan sektoria hallinnoiva vastuuministeri, mikä asettaa riman korkealle myös Suomen osalta. Olisi loogista ajatella, että Suomen digiministeri pystyisi luotsaamaan paremmin yhteistä digiagendaa verrokkimaiden ministereiden kanssa. Suomi saisi luotua entistä vahvempaa yhteistyötä EU-tasolla, mikä edesauttaisi ennakkovaikuttamista. Digiministeri ilman ministeriötä tarkoittaisi lähtökohtaisesti sitä, että luotaisiin tieto- ja teknologiapolitiikan vastuuministeri, joka toimisi valtioneuvoston kansliassa. Vastuuministeri antaisi konkreettisen ja korkeimman mahdollisen tason kasvot tieto- ja teknologiapolitiikalle. Valtioneuvoston kanslia olisi looginen sijoituspaikka hallintoja yhdistävän ilmiöpohjaisen teeman johtamiseen. Vaihtoehto sijoittaa digiministeri johonkin nykyiseen ministeriöön tulisi unohtaa.

Esimerkkejä toteutukseen voi tuoda maista, joissa on nimetty vastuuministeri digitalisaatiolle. Toimenkuvat ovat viimeisten vuosien varrella lähtökohtaisesti rakentuneet maiden digitalisaatiostrategioiden ympärille. Suomessa kansallinen digikompassi olisi oiva lähtökohta digitalisaatiostrategialle, jonka ympärille voisimme rakentaa johtamisen rakenteet. Esimerkiksi Tanskassa on nimetty julkisen sektorin innovaatioministeri, joka toimii Tanskan valtiovarainministeriössä. Tämän ministerin salkun painoarvo on kuitenkin suhteellisen vähäinen. Kysymys herää, olisiko digiministerillä loppupeleissä riittävästi valtaa poikkihallinnollisen tehtävän hoitamiseen ja tulisivatko siilot tehtävän hoitamisen suurimmaksi esteeksi? Nämä haasteet olisi välttämätöntä ratkaista. Myös muissa verrokkimaissa digiministereillä on ollut suhteellisen vähän valtaa puuttua muiden ministerien tai ministeriöiden toimintaan.

Kannustaviakin esimerkkejä löytyy. Yhtenä menestystarinana voisi mainita Taiwanin digiministerin, joka toimii vahvasti avoimuuden periaatteen kautta ja hyödyntää tietoa sekä teknologiaa hallinnon kehittämiseen. Samaan aikaan ministeri korostaa sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön tärkeyttä. Tämä korostui etenkin Covid-19-pandemian alkaessa, jolloin Taiwanissa kehitettiin vahvassa yhteistyössä kansalaisille reaaliaikainen digitaalinen tietopohja saatavilla olevista kasvomaskeista. Taiwanin digiministeri on toiminut salkuttomana vuoden 2022 elokuuhun saakka, jolloin perustettiin maan ensimmäinen digitalisaation ministeriö[11]. Esimerkki osoittaa vahvasti suunnan tulevaisuutta varten ja kannustaa rohkeisiin uudistuksiin myös Suomessa.

Virtuaalinen ministeriö

Nykyisenkin hallituskauden aikana on ilmennyt tarvetta vastuuministeriön perustamiseen muita politiikan alueita poikkileikkaavalle digitalisaatiopolitiikalle. Asia korostui etenkin Vastaamon tietomurron ympärillä käydyssä tietosuojaan liittyvässä keskustelussa, jolloin hyvin konkreettisella tavalla nousivat esiin ongelmat, jotka liittyvät tietosuoja-asioiden vastuiden jakautumiseen eri tahoille. Virtuaalinen ministeriö on mielenkiintoinen uusi ja tuore idea, jossa on potentiaalia. Ehdotuksen mukaisesti virtuaalinen ministeriö toimisi

[11] https://thediplomat.com/2022/08/hopes-and-concerns-for-taiwans-new-ministry-of-digital-affairs/

tieto- ja teknologiapolitiikkaa johtavana modernina, hallintorajat ylittävänä verkostomaisena ministeriönä. Jos virtuaaliministeriö toteutettaisiin, Suomi todennäköisesti näyttäisi tällä esimerkkiä muille maille ja ottaisi ajatusjohtajuuden tieto- ja teknologiapolitiikassa.

Kysymys herää, miten virtuaalinen ministeriö käytännössä toteutettaisiin? Yhtenä vaihtoehtona voisi olla, että digi- ja väestötietovirasto toimisi ministeriön virastona ja jokaisesta ministeriöstä nimettäisiin tieto- ja teknologiapolitiikan parissa jo toimivia virkamiehiä uuteen virtuaaliseen ministeriöön. Tällöin heidän kotipesänsä voisi olla heidän nykyisessä ministeriössään, mutta työn substanssi uudessa virtuaalisessa ministeriössä. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuusselvityksessä ehdotettiinkin tätä ajatusta tukien, että "'*tulevaisuudessa tulisi koota eri substanssialueiden asiantuntijoista asiantuntijapooleja, joista voitaisiin sisäisesti rekrytoida osaajia poikkihallinnollisten hankkeiden eteenpäin viemiseen*"[12]. Mietittäväksi kuitenkin jäävät seuraavat asiat:

- Kuka ministeriötä johtaisi? Toimisiko digiministeriryhmä virtuaalisessa ministeriössä? Miten tämä käytännössä toimisi? Entä toimisiko virtuaalisessa ministeriössä valtiosihteeri?

- Jos jokaisesta ministeriöstä nimettäisiin jo tieto- ja teknologiapolitiikan parissa toimivia virkamiehiä uuteen ministeriöön, niin tulisivatko nämä osaksi digitoimistoa vai muodostuisiko tästä uudenlainen ja laajennettu digitoimisto?

- Miten varmistetaan toimivalta ministeriöiden digitalisaatiobudjetteihin liittyen?

- Miten varmistetaan, että ministeriöllä olisi käytännössä valtaa vaikuttaa myös muiden ministeriöiden ja ministerien toimivallan alle tuleviin tieto- ja teknologiapolitiikkaa koskeviin aiheisiin?

Ehdotus virtuaalisesta ministeriöstä muistuttaa rakenteeltaan matriisiorganisaatiota, jossa esimerkiksi perinteisen linjaorganisaation sisään rakennetaan poikkileikkaavia prosesseja. Matriisiorganisaatio tuo kuitenkin usein mukanaan työnjakoon ja johtamiseen liittyviä haasteita, joiden tarkempi analysointi olisi tässä kontekstissa paikallaan.

Digisektorin yhteiskehitysbudjetti

Yhteiskehitysbudjetin tarkoitus olisi kehittää hallinnon eri sektorien digitalisaatiota, ei kehittää digisektoria itsessään. Tavoitteena olisi hallinnonrajat ylittävä digitalisaation edistämisen yhteiskehitysbudjetti ja pitkän tähtäimen rahoitusohjelma. Ministeriöiden digihankebudjetit tulisi siirtää pääosin yhteiskehitysbudjettiin, jonka käytöstä vastaisi digiministeriryhmä ja koordinaatiosta digitoimisto. Yhteiskehitysbudjetilla purettaisiin hallinnon siiloja, uudistettaisiin toimintakulttuuria ilmiöpohjaisen hallinnon suuntaan ja mahdollistettaisiin digiministeriryhmän ja -toimiston toiminnan vaikuttavuus. Tätä ehdotusta myös tukee valtioneuvoston kanslian tulevaisuusselvitys, jossa korostettiin, että "*digitali-*

[12] https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/2/5

sointihankkeet tulisi myös keskitetysti resursoida, jotta ministeriöillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet osallistua hankkeiden eteenpäin viemiseen"[13]*.* Digiministeriryhmän ja digitoimiston roolit tulisi vakiinnutettaisiin tavalla, joka esitetään digiministeriryhmä ja digitoimisto 2.0-ehdotuksen alla.

Yhteiskehitysbudjetin hankkeet tulisi priorisoida Suomen digikompassin ja teknologianeuvottelukunnan ehdotusten pohjalta. Merkittävimpiä hyötyjä on saavutettavissa sote-sektorilla. Muita kehityskohteita voisivat olla työhön johtavan maahanmuuton sujuvoittaminen sähköisellä tunnistautumisella, digitaalisen pehmeän infrastruktuurin kehittäminen ja kybervarautuminen kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Tieto- ja teknologiapolitiikan sektorille tulisi luoda hallituskausien yli ulottuva pitkän tähtäimen rahoitusohjelma, jonka puitteissa tunnistettuja kehittämistarpeita voidaan priorisoida ja edistää määrätietoisesti. Rahoitusohjelman avulla varmistettaisiin jatkuvuus ja vahva sitoutuminen tavoitteiden saavuttamiseen sekä luotaisiin mekanismi konkreettiselle tekemiselle. Samaan aikaan tärkeää on varmistaa rahoitusohjelman seuranta ja mittarointi.

Allianssimalli tieto- ja teknologiapolitiikan ja digitaalisen hallinnon rakentamisessa

Uutena ehdotuksena olisi allianssimalli tieto- ja teknologiapolitiikan ja digitaalisen hallinnon rakentamisessa. Allianssimalli on yhteistoiminnallinen toimintatapa, joka soveltuu monimutkaisiin ja paljon osapuolia, sidosryhmiä ja riskejä sisältäviin hankkeisiin. Allianssimainen orgnisoituminen purkaa organisaatioiden väliset raja-aidat. Allianssimallissa kaikki osapuolet istuvat samalla puolella pöytää ja työskentelevät yhteisen tavoitteen eteen. Allianssi muodostetaan ja sitä kehitetään tavalla, joka edistää luottamusta, yhteistyötä, avoimuutta ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin. Tavoitteet sovitaan yhdessä ja ratkaisut kaikkiin haasteisiin haetaan yhdessä. Monimutkaisissa hankkeissa kaikkea ei voi suunnitella etukäteen, vaan hanketta johdetaan dynaamisesti eteenpäin kohti tavoitetta.

Allianssimallin ominaispiirteet soveltuvat erinomaisesti tieto- ja teknologiapolitiikan johtamiseen ja digitaalisen hallinnon kehittämiseen. Nykyisessä mallissa yhteistä intressiä ei ole, vaan jokainen ministeriö puolustaa omaa itsenäisyyttään ja toimivaltaansa. Hyvinvointialueet perustavat lisärahan lobbausta varten yhtiön sen sijaan, että miettisivät yhdessä toiminnan tehostamista tiedon ja teknologian avulla. Organisaatioiden väliset raja-aidat, osaoptimointi ja reviiriajattelu pystytään purkamaan hyödyntämällä allianssimallin toimintaperiaatteita.

Tieto- ja teknologiapolitiikan kattaessa kaikki hallinnonalat tulisi allianssiin koota kaikkien ministeriöiden edustajat. Digitaalisen hallinnon kehittäminen koskee koko yhteiskuntaa, joten mukaan tarvitaan myös muut keskeiset digitaalisen hallinnon, datatalouden ja teknologiapolitiikan suunnittelussa ja toteutuksessa työskentelevät toimijat ja sidosryhmät. Samoin tilaajilla, toteuttajilla ja asiakkailla tulee olla edustus. Kysymys on radikaalilla tavalla uudenlaisesta lähestymistavasta julkisessa hallinnossa.

[13] https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/2/5

Monipuolinen osaaminen ja tavoitteellinen yhteistyö tuottaa innovatiivisia, käyttäjälähtöisiä ja kustannustehokkaita ratkaisuja. Allianssin johtoryhmä vastaa koko hankkeen päätöksenteosta, ja siinä on mukana kaikkien allianssin osapuolten edustus. Päätökset tehdään yksimielisesti. Allianssin kehitysvaiheessa johtoryhmä määrittelee tavoitteet tieto- ja teknologiapolitiikan vision ja linjausten perusteella. Tähän digikompassi olisi oiva työkalu. Johtoryhmän johdolla tehdään suunnitelma toteutuksesta ja sen aikataulusta. Toteutuksen johtamista varten perustetaan jo kehitysvaiheessa projektiryhmä, joka tukee johtoryhmää suunnitelman tekemisessä ja vastaa operatiivisesta johtamisesta. Ehdotuksena voisi olla, että digitoimiston yhteyteen perustettaisiin kyseisistä toimijoista ja sidosryhmistä koostuva työryhmä.

Allianssilla tulee olla toimivallassaan tieto- ja teknologiapolitiikan toteutukseen ja digitaalisen hallinnon kehittämiseen suunnattu rahoitus. Erillisiä ministeriökohtaisia budjetteja ei tule tehdä rinnalle.

Johtopäätökset

Digitalisaatio muokkaa yhteiskuntaa laajasti ja on ratkaiseva tekijä mm. paremmissa julkisissa palveluissa, kestävyysvajeen umpeen kuromisessa, yritysten jalostusarvon ja tuottavuuden parantamisessa sekä digivihreässä kaksoissiirtymässä. Digitalisaation täysimääräinen hyödyntäminen vaatii muun muassa mahdollistavaa lainsäädäntöä, yhteentoimivuuden varmistamista ja yhteistyötä ohjaavaa toimintamallia. Näiden toteutumiseksi Suomessa tarvitaan hallinnon siilot ja puolueiden rajat ylittävää tieto- ja teknologiapolitiikkaa, jota on johdettava kaikki hallinnonalat kattavalla mallilla, joka ulottuu ministeriöistä virastoihin, kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Organisaatiorajat ylittävä yhteistoiminta ja eri toimijat yhdistävät sekä niitä tukevat konkreettiset rakenteet, toimintamallit ja työkalut ovat avainasemassa. Seuraavat toimenpiteet varmistavat onnistumisen:

- Muutoksen hyvä johtaminen ja toimiva yhteistyö ovat onnistumisen perusedellytykset. Johtamiseen tulee hakea toimintamallia allianssifilosofiasta, jossa kaikki osapuolet ohjataan ja motivoidaan työskentelemään yhteisen tavoitteen eteen.

- Digiministerityöryhmän ja digitoimiston työtä jatketaan nykyistä merkittävästi vahvemmalla kokoonpanolla ja tuodaan yhteen kaikkia hallinnonaloja yhdistäväksi tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen rakenteeksi. Teknologianeuvottelukunnan asettamien tavoitteiden toteutuksen johtaminen ja seuranta integroidaan tähän työhön.

- Siirretään jokaisen avainministeriön digihankebudjetista osa yhteiskehitysbudjettiin, jonka käytöstä vastaa digiministeriryhmä ja koordinaatiosta digitoimisto. Yhteiskehitysbudjetilla puretaan hallinnon siiloja, uudistetaan toimintakulttuuria ilmiöpohjaisen hallinnon suuntaan ja mahdollistetaan digiministeriryhmän ja -toimiston toiminnan vaikuttavuus.

- Osoitetaan digitoimistolle vastuu ja resurssit myös digitalisaatiota koskevien EU-asioiden ennakkovaikuttamisen koordinoinnista.

- Varmistetaan parlamentaarinen yhteistyö muodostamalla eduskuntaan ryhmä tulevaisuusvaliokunnan yhteyteen, joka toimii tiiviissä yhteistyössä muiden valiokuntien kanssa tieto- ja teknologiapolitiikan aiheiden osalta sekä laajasti sidosryhmien kanssa. Ryhmän toiminnan kautta luodaan mekanismit tulevaisuusvaliokunnan roolin uudistamiseksi.

- Selvitetään virtuaalisen ministeriön perustamiseen liittyviä käytännön asioita.

Jätetään huomiotta seuraavat ehdotukset:

- Digiministerin sijoittaminen johonkin nykyiseen ministeriöön.

- Kokonaan uuden tieto- ja teknologiavaliokunnan perustaminen.

Viitteet

OECD (2020) Digital Government Index: 2019 results. OECD Public Governance Policy Papers. No. 03, OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1667981525&id=id&accname=guest&checksum=FFA100A366595E9DA3FAD3AE20C55188 (viitattu 08.11.2022)

OECD (2022) Anticipatory innovation governance model: Towards a new way of governing in Finland. OECD Public Governance Reviews. https://vm.fi/documents/10623/307541/For+Consultation+-+Anticipatory+innovation+governance+model+in+Finland.pdf/c24af39e-b63f-63ac-7b8e-11ff17f0259e/For+Consultation+-+Anticipatory+innovation+governance+model+in+Finland.pdf/For+Consultation+-+Anticipatory+innovation+governance+model+in+Finland.pdf?t=1655268299003 (viitattu 07.11.2022).

Sitra (2018) Ilmiömäinen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi. https://www.sitra.fi/app/uploads/2018/09/ilmiomainenjulkinen-hallinto.pdf (viitattu 07.11.2022)

The Diplomat (2022) Hopes and Concerns for Taiwan's New Ministry of Digital Affairs. https://thediplomat.com/2022/08/hopes-and-concerns-for-taiwans-new-ministry-of-digital-affairs/(viitattu 10.11.2022).

Tietopolitiikan yhteistyöryhmä (2020) https://tietopolitiikka.fi/ (viitattu 10.11.2022).

Valtioneuvosto (2022) Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/2/4 (viitattu 08.11.2022).

Valtioneuvosto (2022) Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuuskatsaus-2022#/2/5 (viitattu 10.11.2022).

Valtiovarainministeriö (2022) OECD:n raportti: Suomella on paljon mahdollisuuksia kehittää valtion ennakoivaa ohjausta. https://vm.fi/-/oecd-n-raportti-suomella-on-paljon-mahdollisuuksia-kehittaa-valtion-ennakoiva-ohjausta (viitattu 10.11.2022).