Tiedon ja teknologian politiikkaa digitalisaation aikakaudella

Joonas Mikkilä, digi- ja koulutusasioiden päällikkö, Suomen Yrittäjät

Sisällys

1. Motiivi: Digitalisaatio voimistaa tarvetta tiedon ja teknologian politiikalle 3

2. Ehdotusten arviointi: Tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen kehitysulottuvuudet 6

2.1. Tieto- ja teknologiapolitiikan demokraattinen päätöksenteko 6

2.2. Tieto- ja teknologiapolitiikan toimeenpano ja hallinnointi 9

2.3. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus tieto- ja teknologiapolitiikassa..... 11

3. Johtopäätökset: Askeleet tieto- ja teknologiapolitiikan mallimaaksi..... 13

Lähteet 14

1. Motiivi: Digitalisaatio voimistaa tarvetta tiedon ja teknologian politiikalle

Tietämys ympäröivästä maailmasta, kyky muovata elinympäristöä ja taito koordinoida yhteistyötä ovat kulttuurievoluution keskeisiä tekijöitä. Sukupolvesta toiseen tapahtuva tiedon ja teknologian siirtäminen ja kasautuminen ovat kiihtyvällä tahdilla laajentaneet ihmisen toiminnan ja mahdollisuuksien piiriä.

Tieteellisen ajattelun ja teknisen osaamisen vaikutukset ovat olleet huomattavia viimeisen kahdensadan vuoden aikana. Suomi on tästä erinomainen esimerkki. Itsenäisyyden aikamme on globaalilla mittapuulla yksi teollistumisen kauden merkillepantavimmista kasvutarinoista. Siinä pääosaa näyttelivät tieto ja teknologia sekä poliittinen ymmärrys niiden merkityksestä hyvinvoinnille. Tieto ja teknologia kytkeytyvätkin mitä suurimmissa määrin politiikkaan eli järjestäytyneen yhteiskunnan jaettujen asioiden hoitamiseen. Tämä on totta riippumatta poliittisen järjestelmän muodosta.

Tiedon ja teknologian suhde politiikkaan on moninainen. Ensiksi tieto ja teknologia ovat keskeisiä tuottavuuden tekijöitä taloudessa, jonka järjestäminen on yhteiskunnan perustavimpia poliittisesti ratkaistavia asioita. Toiseksi tieto ja teknologia muodostavat itsessään yhteiskunnallisia kysymyksiä, joihin politiikan on vastattava. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi teknologian sovellusalueiden rajaamista ympäristö- tai terveysriskien minimoimiseksi tai tiedon käyttöoikeuksien määrittelyä yksityisyyden tai omaisuuden suojaamiseksi tai hallinnon läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Kolmanneksi kehittyessään tieto ja teknologia haastavat vakiintuneita poliittisen päätöksenteon ja vallankäytön rakenteita. Varsinkin viestintään käytettävä teknologia on historian saatossa vaikuttanut merkittävästi poliittiseen järjestäytymiseen, vallan jakautumiseen ja yhteiskunnallisten ideoiden leviämiseen.

Toisin sanoen tieto ja teknologia vaikuttavat politiikkaan, mutta politiikka vaikuttaa myös tietoon ja teknologiaan. Siten ei ole yhdentekevää, miten tieto ja teknologia on aihealueena istutettu osaksi poliittisen päätöksenteon rakenteita ja miten tieto ja teknologia nähdään itsessään poliittisen järjestelmän hallinnointia edesauttavina tekijöinä.

Huomattavista taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksistaan huolimatta tiedon ja teknologian ympärille ei Suomessa ole muotoutunut vahvaa politiikkalohkoa, jolla olisi valtionhallinnon rakenteissa tunnustettu asema kuten vaikkapa talous-, elinkeino-, ympäristö-, koulutus- tai sosiaalipolitiikalla. Tämä selittyy osaltaan tiedon ja teknologian horisontaalisella ilmiöalueella, joka ulottaa haaransa kaikkiin poliittisesti tähdellisiksi katsottuihin asiakysymyksiin ja joka ei näin ole täysin verrattavissa rajatummin ymmärrettyihin poliittisiin sisältöihin.

Poikkileikkaava ja monisyinen luonne ei kuitenkaan ole selityksenä riittävä. Poliittisessa järjestelmässämme on myös muita laajasti yhteiskunnan eri osa-alueita läpäiseviä ilmiöitä, jotka ovat saavuttaneet tietoa ja teknologiaa vakiintuneemman aseman hallinnon ja demokraattisen päätöksenteon rakenteissa. Näin on eritoten oikeusjärjestykseen ja sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvillä asioilla. Tuoreempana esimerkkinä voidaan mainita ympäristödiskurssista erillisilmiöksi politisoituneet ilmasto ja kestävä kehitys.

Yksi mahdollinen johtopäätös on se, että tietoon ja teknologiaan liittyvät kysymykset on pystytty aina viimeisiin aikoihin asti hoitamaan riittävän tehokkaasti perinteisempien politiikkalohkojen kautta ja näiden tapauskohtaisen yhteistyön kautta. Tarve tieto- ja teknologiapolitiikan itsenäisemmälle tai tunnustetummalle asemalle ei siis ole muodostunut poliittisessa mielessä riittävän suureksi.

Viimeisinä vuosina on käynyt selväksi, että totunnainen tapa hoitaa tiedon ja teknologian värittämiä yhteiskunnallisia asioita ei vastaa muuttuneen toimintaympäristön tarpeisiin. Pääsyy tähän on vauhdilla edennyt teknologian ja tiedon digitalisoituminen. Digitalisaatiota on Suomessa toistaiseksi johdettu pitkälti vanhoista politiikan poteroista ja hallinnon lohkoista käsin. Vaikka aikaansaannokset ovat olleet kohtuullisia, on liian moni uudistus jäänyt vanhojen byrokratiasiilojen vangiksi ja hyytynyt ennen aikojaan. Kun teknologinen murros syvenee, on selvää, että vanhoista asemista operoiva politiikka ja hallinto tuottavat yhä vain heikompia lopputuloksia.

Digitaalisilla elementeillä varustettu teknologia ja tietoverkkojen yli virtaava data on johtanut suhteellisen lyhyessä ajassa tuntuviin muutoksiin ihmisten arjessa ja työssä sekä yritysten ja julkishallinnon toiminnassa. Internetin kuluttajakäytön ensivaiheista on vasta kolmisenkymmentä vuotta, verkottuneiden älylaitteiden lanseerauksesta reilu vuosikymmen, laajamittaisesti käytettyjen koneoppimismallien käyttöönotosta joitain vuosia – ja näköpiirissä on jo uusia nousevia ilmiöitä kuten yhteen sulautuvat virtuaaliympäristöt ja lohkoketjuteknologialle perustuvat hajautetut sovellukset. On oletettavaa, että olemme ottaneet vasta ensimmäiset hapuilevat askeleet digitalisaation aikakauteen.

Digitaalisen teknologian ja tiedon yleiskäyttöinen ja modulaarinen luonne tekee käynnistyneestä transformaatiosta hankalasti ennakoitavan. Varmaa on vain muutos, ei sen suunta. Digitalisaatio tuottaa ratkaisuja niin uusin kuin vanhoihin ongelmiin. Lisäksi se kiihdyttää tieteellistä tutkimusta eli uuden tiedon tuotantoa sekä voimistaa analogisille toteutuksille pohjautuvien teknologia-alueiden kehitystä. Näin se tuottaa tuntuvia hyvinvointihyötyjä mutta myös kimurantteja eettisiä ja poliittisia kysymyksiä. On esimerkiksi epäilyksetöntä, että digitaalinen teknologia on välttämätön tekijä ratkaistaessa ilmasto- ja ympäristöhaasteita. Samalla digitalisaation itsensä on kuitenkin oltava kestävämpää, jotta sen varaan voidaan laskea nykyistä enemmän.

Julkishallinnon ja poliittisen päätöksenteon näkökulmasta digitalisaatio on systeeminen eli järjestelmätason haaste kolmella tapaa. Ensinnäkin se tuo tiedon ja teknologian aiempaa voimallisemmin esiin kaikilla perinteisillä politiikan alueilla uudelleen muotoillen näiden diskurssia ja ilmiöpiiriä. Pandemiakauden jälkeen on esimerkiksi entistä hankalampaa olla näkemättä digitaalisuutta merkittävänä koulutuksen tai terveydenhuollon voimavarana. Toisekseen digitalisaatio synnyttää hallintoalojen välille sekä julkishallinon ja yksityisen sektorin suhteisiin uusia kytkentöjä ja riippuvuuksia, jotka voivat olla luonteeltaan teknisiä, oikeudellisia tai toiminnallisia. Datan toisiokäytön tai digitaalisen identiteetin kysymykset ovat tästä oivia havainnollistuksia. Kolmanneksi digitalisaatio tuottaa vakiintuneiden päätös- ja virkarakenteiden väleihin jääviä asia- ja vastuukysymyksiä, joiden laiminlyöminen olisi vastoin hyvän hallinnon periaatteita. Keskustelu päätöksenteon automaation oikeusperustasta todistaa tästä.

Näiden kehityskulkujen tähden on korkea aika varmistaa, että Suomen valtionhallinto ja sitä ohjaava kansanvaltainen järjestelmä ottavat määrätietoisemman ja vaikuttavamman

otteen tieto- ja teknologiapolitiikasta – tai digitalisaationäkökulmaa painottaen *digipolitiikasta* – ja sen johtamisesta. Useat keskeiset tahot, Suomen Yrittäjät (2017, 2018, 2019) mukaan lukien, ovat korostaneet asian tärkeyttä.

Digitalisaatio on tyyppiesimerkki ilmiölähtöisemmän päätöksenteon ja hallinnon tarpeellisuudesta. Muotoutuvaa politiikkakokonaisuutta kannattaakin rohkeasti hyödyntää kokeiluympäristönä ketterämmälle ja osallistavammalle hallinnolle. Vanhojen rakenteiden kopioiminen ei palvele tieto- ja teknologiapolitiikkaa, muttei myöskään kansanvallan laajempia uudistamistarpeita.

2. Ehdotusten arviointi: Tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen kehitysulottuvuudet

Sanna Marinin hallitus on hakenut julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteisen valmistelun kautta strategista suuntaa kansalliselle tieto- ja teknologiapolitiikalle ja digitalisaatiokehitykselle. Tämän ilmentymiä ovat erityisesti teknologianeuvottelukunnan työ, kansallinen digitaalinen kompassi sekä Tekoäly 4.0 -ohjelma. Nämä strategia-asiakirjat tarjoavat arvokasta syötettä tieto- ja teknologiapolitiikan tavoitteenasetantaan, toteutukseen ja seurantaan. Kukin on myös nostanut perustellusti esiin tarpeen kehittää politiikkakokonaisuuden johtamista.

Myös muut valtiot ovat vastaavien kysymysten äärellä. Vaikka maakohtaiset ratkaisut vaihtelevat, on niissä nähtävissä jaettuja trendejä. Yhä harvempi kehittynyt talous on jättänyt digitalisaation strategisen johtamisen ministeriölle tai elimelle, joka ei olisi omistautunut digiasioille. Sen sijaan maat ovat enenevissä määrin osoittaneet ohjauksen digitalisaatioon erikoistuneelle ministeriölle tai alemman virastotason hallintoelimelle. Kasvua on myös niiden maiden osuudessa, joissa asia on asetettu ministeriöiden yläpuolella toimivalle pääministeri- tai kansleritason instituutiolle, joka tyypillisesti vastaa suomalaista valtioneuvoston kansliaa. Näiden ratkaisujen lisäksi varsin monessa maassa toimii hallinnonaloja yhdistäviä koordinaatioryhmiä, jotka valmistelevat digitalisaation strategisia linjauksia ja osin vastaavat myös niiden toimeenpanosta. Useimmat maat ovat varanneet varoja eri hallinnonaloilla digitalisaatiostrategian toimeenpanoon, mutta vähemmistö maista on irrottanut tähän hallinnonaloista riippumatonta erillisbudjettia. (OECD 2022.)

Suomen on otettava digitalisaatio yhteiskuntapolitiikan keskiöön muiden perustavanlaatuisia uudistuksia edellyttävien ilmiöiden, kuten ilmastonmuutoksen, rinnalle. Tämä tapahtuu varmistamalla, että kansallisella tieto- ja teknologiapolitiikalla – tai digipolitiikalla – on (1) vahvaan demokraattiseen mandaattiin perustuva tavoitteiden määrittely ja toimeenpanon ohjaus, (2) politiikkatoimia tehokkaasti toimeenpaneva hallinto sekä (3) vahva yksityisen ja julkisen sektorin sidos, joka ulottuu asioiden valmistelusta niiden seurantaan. Kun pohditaan tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisjärjestelmää ja siitä tehtäviä ehdotuksia, on varmistettava, että niiden joukosta löytyvät vastaukset kuhunkin kolmeen ulottuvuuteen.

2.1. Tieto- ja teknologiapolitiikan demokraattinen päätöksenteko

Suomessa politiikan tavoitteiden asettaminen ja ohjaaminen kuuluvat demokraattisesti valituille päättäjille eli valtionhallinnossa eduskunnalle sekä sen luottamusta nauttivalle valtioneuvostolle eli maan hallitukselle. Tarkastellaan ensin valtioneuvoston tasoa.

Syksystä 2021 lähtien valtioneuvoston piirissä on toiminut digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä eli niin kutsuttu **digiministeriryhmä**. Sen puheenjohtajuus kiertää elinkeinoministerin, liikenne- ja viestintäministerin ja kuntaministerin välillä. Muut jäsenet ovat valtiovarainministeri, oikeusministeri, sisäministeri ja sosiaali- ja terveysministeri. Ministerityöryhmän tehtävänä on ohjata digitalisaation,

tieto- ja teknologiapolitiikan sekä datatalouden kehittämistä sekä koordinoida näihin liittyviä toimenpiteitä ja tilannekuvaa. Ryhmä yhteensovittaa kehittämishankkeita ja tekee tarvittavia poliittisia linjauksia toimialansa kehittämisestä.

Digitalisaatioasioille omistautunut ministeriryhmä on lähtökohtaisesti kannatettava uudistus ja huomattava parannus aiempaan tilanteeseen. Ensimmäistä kertaa aihealueella on oma ministeritasoinen foorumi, jolla on myös mandaatti tehdä poliittisia päätöksiä.

Koska digiministeriryhmän historia on lyhyt, on sen toiminnasta ja vaikutuksista mahdoton esittää pidemmälle meneviä johtopäätöksiä. Voidaan kuitenkin olettaa, että ministeriryhmä on omiaan kirkastamaan tieto- ja teknologiapolitiikan ilmiöaluetta ja vahvistamaan sen itsenäistä asemaa osana laajempaa yhteiskuntapoliittista diskurssia. Samalla ministeriryhmä tuonee näkyville digitalisaation horisontaalin luonteen ja laaja-alaisen yhteistyön tarpeen, jotka toivottavasti ilmenevät poikkihallinnollisten yhteisponnistusten vahvistumisena. Näin se niin ikään tarjoaa konkreettista kokemuspohjaa laajemmalle keskustelulle yhtenäisemmästä valtioneuvostosta, josta on viime vuosina tehty erilaisia esityksiä (mm. Sitra 2018) mutta joiden toteuttaminen on osoittautunut käytännössä vaikeaksi.

Digiministeriryhmä on yksi Marinin hallituksen kymmenestä ministerityöryhmästä. Kukin hallitus asettaa ministerityöryhmät tarpeelliseksi katsomallaan tavalla. Niistä ei ole säädetty laissa toisin kuin ministerivaliokunnista. Tämä vapaus antaa hallitukselle mahdollisuuden kohdentaa poliittista ohjauspääomaa agendansa kannalta keskeisiin politiikkakokonaisuuksiin. Kääntöpuolena on se, että ministeriryhmien jatko hallitusten vaihtuessa on epävarmaa. Näin on oletettavasti erityisesti sellaisissa ryhmissä, jotka ovat aihealueensa tai tilannesidonnaisuutensa tähden poliittisesti ja hallinnollisesti vakiintumattomampia. Digiministeriryhmä voitaneen toistaiseksi lukea tällaiseksi.

Digiministeriryhmässä on edustus kuudesta ministeriöstä, joista keskeisessä asemassa puheenjohtaja- ja pääsihteerirooliensa tähden ovat liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö. Kokoonpanoa voidaan pitää kohtuullisen kattavana, joskin on selvää, että leijonanosa vastuusta kasautuu näille kolmelle ”digiministeriölle”. Koska digitalisaation virittämää tieto- ja teknologiapolitiikkaa on mahdoton rajata vain tiettyjen hallinnonalojen asiaksi, on kysyttävä, onko ministeriryhmä riittävä väline koko valtioneuvoston kattavan politiikka-alueen johtamiseen.

Vaikka on toivottavaa, että digiministeriryhmä ottaa paikkansa vakiintuneempien ministeriryhmien rinnalla, ei valtioneuvoston tasolla tapahtuvaa tieto- ja teknologiapolitiikan ja digitalisaation johtamista kannata laskea pidemmän päälle yksinomaan tämän rakenteen varaan. Yksi mahdollinen kehityssuunta olisi keskittää tieto- ja teknologiapolitiikka ja digitalisaatioasiat yhteen **digiministeriöön** tai **digitalisaatio- ja teknologiaministeriöön**. Tämä ei kuitenkaan ole poikkihallinnolliselle koordinaatiolle tarkoituksenmukainen ratkaisu varsinkin, jos kyse olisi nykymuotoisiin ministeriöihin rinnastuvasta sektoritoimijasta. On myös epävarmaa, mitkä tieto- ja teknologiapolitiikan sisältöalueet kyseisen ministeriön tontille olisi järkevää jyvittää. On hankala nähdä, mitä hyötyä olisi esimerkiksi irrottaa julkisen tai yksityisen sektorin digitalisaatiokehityksen ohjaus niille ominaisista konteksteista eli hallintopolitiikasta (VM) ja elinkeino- ja innovaatiopolitiikasta (TEM).

Erillisministeriötä toimivampi ja realistisempi lähiaikojen vaihtoehto olisi vahvistaa valtioneuvoston kanslian ja pääministerin esikunnan roolia politiikka-alueen ohjauksessa.

Tämä voisi tapahtua perustamalla jo seuraavalla hallituskaudella valtioneuvoston kansliaan tieto- ja teknologiapolitiikasta vastaavan **poliittisen valtiosihteerin** virka. Valtiosihteeri toimisi digiministeriryhmän pääesittelijänä ja poliittisen taustavalmistelun pääkoordinaattorina ja vastaisi suoraan pääministerille tämän esikunnan jäsenenä. Tämä ratkaisu maadoittaisi tieto- ja teknologiapolitiikan likeisemmin valtioneuvoston kokonaisjohtamiseen ja toisi teknokraattisiksi miellettyihin digitalisaatioasioihin kaivattua poliittista vastuuta ja vastapainoa.

Poliittisesta valtiosihteeristä saatujen kokemusten perusteella voitaisiin arvioida, olisiko tätä roolia täydennettävä tulevaisuudessa valtioneuvoston kansliaan sijoitetulla ministeritasoisella toimijalla eli **digiministerillä** tai **digitalisaatio- ja teknologiaministerillä**. Ministeriaseman mahdollisena etuna olisi, että aihealueen poliittinen painoarvo ja julkinen huomioarvo lisääntyisivät. Ministeri voisi myös edustaa Suomea digi- ja teknologia-asioissa kansainvälisillä foorumeilla. Maakuvatyömme, joka ei ole pystynyt täysimääräisesti ulosmittaamaan menestystämme digikehityksen maavertailuissa (esim. DESI 2022), hyötyisi uskottavasta korkean tason digilähettiläästä. Ministeriroolin kääntöpuolena olisivat mahdolliset toimivaltakonfliktit digiministerin ja ministeriryhmän muiden avainministerien välillä. Uusi ministerisalkku vaatisikin hallituksen työnjaon kirkastamista. Tässä yhteydessä olisi myös päätettävä, millaista taloudellista ohjausvaltaa uusi ministeri käyttäisi (ks. jäljempänä yhteiskehitysbudjetti). Salkku ilman euroja jäisi todennäköisesti heittopussiksi.

Valtioneuvoston lisäksi olisi tärkeätä, että myös eduskuntalaitos tunnustaisi digitalisaatiokehityksen yhteiskunnallisen merkityksen. Eduskunnassa ei ole tieto- ja teknologiapolitiikkaan ja digitalisaatioasioiden käsittelyyn erikoistunutta **valiokuntaa** tai muuta muodollista mekanismia kuten työryhmää (vrt. parlamentaarinen TKI-työryhmä) tai komiteaa (vrt. sosiaaliturvakomitea). Eduskuntapuolueiden epämuodollinen Tietopolitiikka.fi-yhteistyöryhmä on tätä lähimmäksi osuva toimija.

Keskeisten teknologia- ja digiasioiden käsittelyn hajautuminen niille vähemmän ominaisiin sektorivaliokuntiin johtaa osaltaan siihen, että eduskunnan puolueryhmiin ja virkakuntaan ei rakennu riittävää aihealueen osaamista ja näkemystä. Tämä ei voi olla näkymättä lainvalmistelun tasossa ja valtioneuvoston johto- tai avustajatehtäviin nousevien henkilöiden valmiuksissa ohjata digipolitiikkaa. Parlamentaaristen instituutioiden puute on myös omiaan ylläpitämään käsitystä digi- ja teknologia-asioiden teknokraattisuudesta ja ei-poliittisuudesta, mikä ei ole politiikka-alueen pitkän aikavälin legitimiteetille ja toimintakyvylle eduksi.

Tieto- ja teknologiapolitiikkaan ja digiasioihin erikoistuneen valiokunnan tai muun parlamentaarisen käsittelymekanismin luominen olisi näin ollen perusteltua. Asiaa voitaisiin edistää useampaa reittiä. Ensisijainen vaihtoehto olisi heti seuraavalla vaalikaudella päivittää eduskunnan työjärjestystä siten, että perustettaisiin kyseinen valiokunta joko täysin uutena valiokuntana tai rakentaen se jonkin nykyisen, esimerkiksi tulevaisuusvaliokunnan, pohjalle. Tulevaisuusvaliokunnan muuntaminen tieto- ja teknologiavaliokunnaksi ei olisi välttämättä tarkoituksenmukaista, sillä tulevaisuusvaliokunnalla on oma tärkeä roolinsa eduskuntalaitoksen ennakointi- ja kehitystyössä. Koska eduskunnan toimintaresurssit ovat rajalliset, ei tätä muutosta kuitenkaan kannata poissulkea. Joka tapauksessa olisi ennen valiokunnan perustamista syytä tarkkaan selvittää, miten uuden valiokunnan perustaminen vaikuttaisi valiokuntien työnjakoon.

Uusi valiokunta toimisi mietintövastuullisena valiokunta niissä hallituksen esityksissä, jotka eduskunnan täysistunto puhemiesneuvoston ehdotuksesta katsoisi vahvan poikkihallinnollisen luonteen tai muun perustellun syyn tähden sille kuuluviksi. Lisäksi valiokunta toimisi muiden valiokuntien työtä tukevana, digi- ja teknologianäkökulmaan vihkiytyneenä lausunnon antajana. Oletettavaa on, että jälkimmäinen rooli korostuisi. Valiokunta voisi niin ikään toteuttaa selvityksiä työlleen ja politiikkalohkolleen olennaisista ilmiöistä. Valtiokunta voisi myös ottaa järjestettäväkseen **tieto- ja teknologiapolitiikan perehdytyskokonaisuuden**, jossa yhteistyössä digitoimiston ja sidosryhmien kanssa koulutettaisiin vuosittain eduskuntaryhmien jäseniä ja muita keskeisiä yhteiskunnallisia vaikuttajia digitalisaatiosta ja sen sosioekonomisista ulottuvuuksista.

Sikäli kun uuden valiokunnan käynnistäminen on kerta-askeleena liian suuri, voitaisiin vaihtoehtoisesti tulevalla vaalikaudella asettaa **parlamentaarinen työryhmä tieto- ja teknologiapolitiikkaan ja digitalisaatioasioihin**. Työryhmä voisi tarvittaessa pohjautua nykyiselle Tietopolitiikka.fi-ryhmälle. Työryhmä toimisi hallituksen digiministerityöryhmän vastinparina eduskunnassa ja varmistaisi, että eduskuntaryhmät pysyvät informoituina politiikka-alueen kärkihankkeista. Työryhmän tehtävänä olisi myös tuottaa asianomaisille valiokunnille lausuntoja työkenttänsä keskeisistä lakiesityksistä. Työryhmä laatisi lisäksi kokemuksiinsa ja asiantuntijavalmisteluun perustuen ehdotuksen siitä, miten tieto- ja teknologiapolitiikan ja digitalisaatioasioiden käsittelyn rakenteita ja menettelyjä voitaisiin kehittää eduskunnassa. Tämän pohjalta eduskunta tekisi tarvittavat päätökset joko saman tai seuraavan kauden aikana.

2.2. Tieto- ja teknologiapolitiikan toimeenpano ja hallinnointi

Virkakunnasta koostuva hallinto on avainasemassa, kun tieto- ja teknologiapolitiikan päätöksiä pannaan toimeen. Koska politiikka-alueeseen kuuluu niin hallintoalakohtaisia kuin hallintorajat ylittäviä asioita, on tärkeätä varmistaa, että muotoutuva toimeenpanokoneisto huomio kummatkin ulottuvuudet.

Marinin hallitus perusti syksyllä 2021 digiministeriryhmän työtä tukemaan virkahenkilöistä koostuvan **digitoimiston**. Toimisto on pysyvä yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä on vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä, koordinaatiota ja tiedonkulkua digitalisaatiossa ja datataloudessa. Toimisto ylläpitää tehtäväkenttänsä tilannekuvaa eli digisalkkua. Toimiston vetovastuu on LVM:llä, TEM:llä ja VM:llä, jotka muodostavat myös ministeriryhmän avainjoukon. Muiden digiministeriryhmän ministeriöiden (OM, SM, STM) nimeämillä edustajilla on pysyvä puhe- ja läsnäolo-oikeus digitoimiston kokouksissa.

Digitoimisto on digiministeriryhmän hallinnollisena vastinparina tervetullut uudistus ja ensimmäinen askel kohti pysyväisluonteista poikkihallinnollista tieto- ja teknologiapolitiikan ja digitalisaatioasioiden valmistelua ja yhteen sovittamista. Sen toiminnasta on tässä vaiheessa hankala esittää pidemmälle meneviä arvioita. Vuoden 2022 aikana digitoimiston edesauttamana laajapohjaisessa yhteistyössä valmisteltu kansallinen digitaalinen kompassi on ollut hallinnon sidosryhmän näkökulmasta positiivinen kokemus ja konkreettinen osoitus toimiston tarpeellisuudesta.

Edellä kuvattu poliittisten rakenteiden mahdollinen kehitys vaikuttaa myös digitoimiston evoluutioon. Yleisesti ottaen olisi politiikkalohkon vakiinnuttamiselle tarkoituksenmukaista kasvattaa toimiston itsenäisyyttä sektoriministeriöiden henkilöstö- ja muista resursseista. Riippumatta siitä, perustetaanko valtioneuvoston kansliaan jo seuraavalla hallituskaudella poliittisen valtiosihteerin tai digiministerin positio, olisikin perusteltua rakentaa kansliasta digitoimiston tukikohta. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että toimisto saisi kansliaan kokoaikaisen **pääsihteerin** ja että toimiston yleiskulut katettaisiin kansliasta. Pääsihteeri toimisi virkahenkilönä mahdollisen poliittisen valtiosihteerin työparina valmisteltaessa asioita digiministeriryhmälle sekä parlamentaariselle digityöryhmälle, mikäli sellainen päädyttäisiin perustamaan.

Niin ikään olisi vahvistettava toimiston kykyä ohjata digikehitykselle tärkeitä, useille hallintoaloille vaikutuksia tuottavia kehityshankkeita. Tätä varten olisi toimistolle varattava jo seuraavalle kaudelle **yhteiskehitysbudjetti**, jonka suuruudesta ja käytön perusteista hallitus linjaisi ohjelmassaan. Budjetilla voitaisiin esimerkiksi (osa)rahoittaa poikkihallinnollisen pehmeän digitaalisen infrastruktuurin pilotteja ja laajempia kehittämiskokonaisuuksia, tärkeäksi koettuja selvityshankkeita ja merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia tuottavia hallintoalakohtaisia tai yksityisen sektorin projekteja.

Myös muiden kuin keskeisten ”digiministeriöiden” (LVM, TEM, VM) osallisuutta ja sitoutuneisuutta digitoimistoon ja sen myötä koko valtioneuvoston laajuudelle rakentuvaan tieto- ja teknologiapolitiikan lohkoon ja sen ohjausjärjestelmään olisi lujitettava. Käytännössä tämä voisi alkuvaiheessa tarkoittaa sitä, että jokainen ministeriö esittäisi toimiston ylläpitämään **digisalkkuun** keskeiset digikokonaisuutensa ja -hankkeensa. Näiden vastuuhenkilöt ministeriö- tai virastotasolta nimettäisiin myös muodollisesti toimiston sihteeristöön. Samalla olisi tarkemmin sovittava, mikä on työnjako sektorikohtaisten sihteerien ja pääsihteerin välillä.

Kuten edellä on todettu, digiministeriryhmän ja tämän rinnalla kulkevan digitoimiston kehittyminen tavanomaiseksi vertikaaliseksi ministeriöksi ei ole toivottavaa. Sen sijaan digitoimistoa kannattaisi hyödyntää ympäristönä kokeilla yhtenäisemmän ja ilmiölähtöisemmän valtioneuvoston työtapoja ja -prosesseja ja tunnistaa niihin liittyviä toiminnallisia, teknisiä ja oikeudellisia haasteita ja mahdollisuuksia. Tämä edellyttäisi sitä, että kokeilut rajattaisiin hallituskauden alussa, niiden etenemistä seurattaisiin kauden aikana ja tuloksista raportoitaisiin kauden päättyessä. Tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisen näkökulmasta raportti käsittäisi myös esityksen siitä, miten digitoimisto voisi laajeta **virtuaaliseksi tai verkostomaiseksi digiministeriöksi** joko osana yhtenäisempää valtioneuvostoa tai tästä riippumatta. Kokeiluissa kannattaisi harkita yhteistyötä Sitran Demokratia ja osallisuus -teeman kanssa.

2.3. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus tieto- ja teknologiapolitiikassa

Suomen valtio voi vaikuttaa yksin varsin rajallisesti yhteiskuntaa ja taloutta ravistelevaan digitalisaatiokehitykseen. Valtion ei toki ole tarpeenkaan puuttua kuin tiettyihin kehityskulkuihin. Ongelmaksi voimattomuus muodostuu kuitenkin silloin, kun asiat, jotka vaatisivat poliittista huomiota ja ohjausta, jäävät puolitiehen tai kun hallinto ei pysty hoitamaan sille lailla määrättyjä tehtäviä.

Tieto- ja teknologiapolitiikassa on tiedostettava, että merkittävä osa digitalisaation sääntelystä tapahtuu Euroopan unionin tasolla. Eurooppalaiset lainsäätäjät ovat laatineet viimeisinä vuosina useita digitaalisen sisämarkkinan sääntöjä muovaavia sekä hallinnon digitalisoitumista ohjaavia säädöksiä, ja tahti näyttää tällä vaalikaudella vain kiihtyneen. Samalla teknologian merkitys EU:n kauppapolitiikassa on lisääntynyt. EU käyttääkin monessa suhteessa kasvavaa toimivaltaa digipoliittisissa kysymyksissä suhteessa jäsenvaltioihin.

Tämä pakottaa Suomea pohtimaan aiempaa tarkemmin, mitkä ovat tehokkaimmat tavat vaikuttaa eurooppalaiseen säädös- ja muuhun politiikkavalmisteluun. On ilmeistä, että eri sektorien välinen vuorovaikutus kansallisessa kannan muodostuksessa ja viestinnässä korostuu. Lisäksi on huomattava, että Brysselissä päätetyt asiat vaativat kansallista toimeenpanoa, jonka onnistuminen riippuu viranomaisten lisäksi elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan panoksesta.

Julkishallinnon digitalisoituminen lisää valtion riippuvaisuutta yksityisen sektorin ratkaisuista ja palveluista ja kaventaa valtion liikkumatilaa monissa sen ydintehtäville kriittisissä teknologia-asioissa. Tämä kehitys ei koske yksinomaan Suomea, vaan on yleismaailmallinen. Ratkaisu ei ole se, että valtio lähtisi itse kehittämään teknologiasovelluksia, joita markkina jo tarjoaa, tai määrittämään politiikkatavoitteiden saavuttamiseen käytettäviä teknologioita. Sen sijaan valtion on hakeuduttava aiempaa strategisempaan yhteistyöhön teknologian kehittäjien ja tarjoajien kanssa ja tehtävä tämän pohjalta tarvittavia toimia teknologisen resilienssin ja autonomian vahvistamiseksi.

Tieto- ja teknologiapolitiikan vaikuttavuus on näin ollen perinteisiä politiikka-alueita enemmän yhteydessä hallinnon ja yksityisen sektorin kumppanuuteen. Vaikka Suomessa on perinteisesti vahva viranomaisten ja sidosryhmien yhteistyökulttuuri, on syytä jäsennellymmin pohtia, millaisin tavoin kumppanuus kannattaisi nimenomaan digiasioissa järjestää. Tämä koskee ensinnäkin politiikkatavoitteiden asettamista, toimeenpanoa ja seurantaa ja toisekseen hallinnon omien digitaalisten ja teknologisten intressien varmistamista.

Kumppanuutta voitaisiin jo seuraavalla hallituskaudella lähteä rakentamaan siten, että digitoimiston rinnalle perustettaisiin yksityisen sektorin ja tutkimusorganisaatioiden edustajista koostuva strateginen asiantuntijaryhmä eli **digipaneeli** tai **digitalisaatio- ja teknologiapaneeli**. Se tukisi tieto- ja teknologiapolitiikan seurantaa ja tähän työhön perustuen voisi tehdä esimerkiksi digiministeriryhmälle esityksiä Suomen digitaalisessa kompassissa asetettuihin politiikkatavoitteisiin vastaavista toimista. Paneeli tukisi myös Suomen EU-kantojen valmistelua. Paneeli voisi muodostua ohjausryhmästä sekä temaattisista

alaryhmistä, joiden työtä tukisi hajautettu verkkopaneeli. Paneelille kannattaisi varsinkin alkuvaiheessa varata myös rooli politiikkalohkon johtamisjärjestelmän kehittämisessä ja siihen liittyvien kokeilujen edistämisessä.

Tieto- ja teknologiapolitiikan poikkisektoraalista kumppanuutta kannattaisi syventää myös operatiivisella tasolla. Tämä voisi tapahtua käynnistämällä **Finnish GovTech Lab** eli **julkisteknologian laboratorio**. Laboratorio vastaisi julkishallinnon tarvitsemien digitaalisten yhteisratkaisujen ja laajemman yhteiskunnan edellyttämien digitaalisten julkishyödykkeiden eli ”pehmeän digitaalisen infrastruktuurin” tutkimus-, kehittämis- ja kokeilutoiminnasta. Lisäksi se voisi edistää innovatiivisten julkisten hankintojen toteutusta sekä Suomessa kehitettyjen julkishallinnolle suunnattujen sovellusten tunnettuutta ulkomailla. Verrokkeina laboratoriolle toimisivat eri maissa toimivat Government Technology -yksiköt (esim. Liettuan GovTech Lab), jotka yhdistävät innovatiivisia yrityksiä ja viranomaistoimijoita luomaan digitaalisia ratkaisuja yhteiskunnallisiin haasteisiin. Tällä ja edellisellä hallituskaudella VM:n piirissä toiminut AuroraAI-ohjelma voisi kenties kehittyä tähän suuntaan. Laboratorio voisi startata hallituskauden mittaisena kokeiluna, jonka jälkeen tehtäisiin päätökset toiminnan vakiinnuttamisesta.

3. Johtopäätökset: Askeleet tieto- ja teknologiapolitiikan mallimaaksi

Kuluvalla hallituskaudella on otettu ensimmäiset askeleet kohti tunnustetumpaa ja toimivampaa tieto- ja teknologiapolitiikkaa. Digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmä sekä sitä tukeva useamman ministeriön virkakunnasta koostuva digitoimisto ovat hyviä ja kaivattuja avauksia. Ne eivät kuitenkaan toivottavasti ole lopullinen asiaintila, vaan alkusysäys asteittaiselle kehitystyölle, joka kuljettaa hallintoa ja poliittista päätöksentekoa digitaalisen ja vihreän siirtymän tahdittamaan jälkiteolliseen aikakauteen.

Suomella on aito mahdollisuus kasvaa yhteiskuntapoliittisesti relevanttien digitalisaatioasioiden johtamisen mallimaaksi. Tämä edellyttää sitä, että jatkamme määrätietoisesti hallintoalojen yhteisten ohjauskäytäntöjen luomista sekä tiivistämme julkisen ja yksityisen sektorin strategista ja toiminnallista yhteispeliä. Näin pystymme lunastamaan teknologian jaettuja hyötyjä ja paikkaamaan perinteisiin hallintorakenteisiin syntyneitä katveita.

Tieto- ja teknologiapolitiikan luova ja rohkea kehittäminen voi tarjota myös suuntaa ja virikettä laajemmalle hallinnon uudistamiselle. Tätä ei voida pitää vähäpätöisenä seikkana aikana, jolloin paine demokraattisten instituutioiden ympärillä tuntuu vuosi vuodelta lisääntyvän.

Tässä artikkelissa on esitetty niin valtioneuvostolle, eduskunnalle kuin hallinnon ja sidosryhmien yhteistyölle toimenpiteitä, jotka voisivat toimia realistisina seuraavina kehitysaskeleina tieto- ja teknologiapolitiikan johtamisessa kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen. Jotta asiat etenisivät, olisi tulevien hallitusosapuolten sovittava ohjelmassaan askelmerkeistä riittävällä tarkkuudella. Hallituksen olisi myös osallistettava tarvittavilta osin opposition ja hallinnon ulkopuoliset sidosryhmät uudistusten edistämiseen.

Keskeiset toimenpide-ehdotukset:

1. Jatketaan ja kehitetään digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen **ministerityöryhmän** ja **digitoimiston** toimintaa.

2. Perustetaan valtioneuvoston kansliaan tieto- ja teknologiapolitiikasta vastaavan **poliittisen valtiosihteerin** virka sekä **digitoimiston pääsihteerin** virka.

3. Arvioidaan seuraavan hallituskauden kokemusten perusteella, olisiko valtioneuvoston kansliaan sijoitettava **digitalisaatio- ja teknologiaministeri**.

4. Perustetaan eduskuntaan **tieto- ja teknologivaliokunta** tai asetetaan vaihtoehtoisesti **parlamentaarinen tieto- ja teknologiapolitiikan ja digitalisaatioasioiden työryhmä**.

5. Varataan digitoimistolle **yhteiskehitysbudjetti**, jolla rahoitetaan poikkihallinnollisen pehmeän digitaalisen infrastruktuurin pilotteja ja kehittämiskokonaisuuksia, tärkeäksi koettuja selvityshankkeita ja merkittäviä myönteisiä ulkoisvaikutuksia tuottavia hallintoalakohtaisia tai yksityisen sektorin projekteja.

6. Kokeillaan digitoimistossa **yhtenäisemmän valtioneuvoston työtapoja ja -prosesseja**. Arvioidaan kokeilujen perusteella, miten digitoimisto voisi laajeta **virtuaaliseksi tai verkostomaiseksi digitalisaatio- ja teknologiaministeriöksi**.

7. Perustetaan digitoimiston rinnalle yksityisen sektorin ja tutkimusorganisaatioiden edustajista koostuva asiantuntijaryhmä eli **digitalisaatio- ja teknologiapaneeli** tukemaan tieto- ja teknologiapolitiikan valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa.

8. Käynnistetään **Finnish GovTech Lab** vastaamaan julkishallinnon digitaalisten yhteisratkaisujen ja yhteiskunnan pehmeän infrastruktuurin tutkimus-, kehittämis- ja kokeilutoiminnasta sekä innovatiivisten julkisten hankintojen edistämisestä.

Lähteet

European Commission (2022) *Digital Economy and Society Index (DESI)*.

Organisation for Economic and Co-operation and Development (2022) *Assessing National Digital Strategies and Their Governance*. OECD: OECD Publishing.

Ohjelmistoyrittäjät, Palvelualojen työantajat PALTA, Suomen Yrittäjät, Teknologiateollisuus (2018) *Tietopolitiikka ja digitalisaatio tarvitsevat oman vastuuministerin seuraavaan hallitukseen*.

Sitra (2018) *Ilmiömäinen julkinen hallinto*. Sitra.

Suomen Yrittäjät (2017) *Digitalisaatio ja digipolitiikka 2025: Lähdekoodi uudelle ja uudistuvalle yrittäjyydelle*. Suomen Yrittäjät.

Suomen Yrittäjät (2019) *Kasva Suomi, Tavoiteohjelma 2019–2023*. Suomen Yrittäjät.