



6.2.2023

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Finanssineuvos Katju Holkeri

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Kirjallinen asiantuntijalausunto asiasta VNS 16/2022 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. ja 2. osa Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen

Suomessa on pitkään kehitetty valtion ohjausjärjestelmiä. Tavoitteena on edelleen parantaa koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän yhteiskunnallista vaikuttavuutta, jotta entistä paremmin voitaisiin päätyä päätöksistä haluttuihin ja yhteiskunnan tarvitsemiin muutoksiin ja vaikutuksiin. Koska Suomi on ollut edelläkävijä tässä kehitystyössä, on Euroopan komissio rahoittanut Suomessa tehtävää jatkotyötä, jota on toteuttanut OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Tässä työssä on analysoitu, miten valtion ohjausta voitaisiin kehittää ennakoivammaksi niin, että se paremmin tukisi yhteiskunnan systeemistä muutosta.

Käytännössä kysymys on siitä, että vaikka lähes kaikki valtionhallinnon organisaatiot ennakoivat koko ajan, niin valtionhallinto ei pysty tätä riittävästi hyödyntämään valmistautukseen ja muokatakseen tulevaisuutta. Tämä johtaa usein siihen, että ratkaisut eivät puutu syihin vaan seurauksiin, ja eivät silloin vastaa pitkän aikavälin systeemiin haasteisiin. Ennakoivalla ohjauksella tavoitellaan hallinnolle laaja-alaisempaa kykyä tutkia aktiivisesti erilaisia mahdollisuuksia, kokeilla ja jatkuvasti oppia uutta.

OECD nosti esille arvioinnissaan (Anticipatory Innovation Governance Model in Finland – Towards a New Way of Governing, 2022) laajan kirjon parantamisalueita. Näitä ovat muun muassa strategisen vaikuttavuuden parantaminen, kansalaisten osallisuuden edistäminen ja osaamisen kehittäminen. Tässä lausunnossa on nostettu esille näitä näkökohtia suhteessa selontekoon ja sen esityksiin.

Tulevaisuusselonteko, strateginen vaikuttavuus ja keskeiset prosessit

Tulevaisuusselontekomenettelyn kehittäminen on edennyt valtion ennakoivan ohjauksen tavoitteiden näkökulmasta oikeaan suuntaan. Selonteossa kuitenkin todetaan, että tämä on vasta alku aidosti ennakoivalle hallinnolle. Suomalainen ennakointityö on maailman kärkiluokkaa. Keskeinen ongelma on kuitenkin edelleenkin sen liiallinen erillisyys hallinnon ydinprosesseista ja toiminnasta. Tämä on yksi OECD:n keskeisimpiä havaintoja. Siksi tulevassa kehittämistyössä on erityisen keskeistä se, että pystytään varmistamaan, että tulevaisuuden kysymykset ja ennakoiva ohjaus ovat osa ydinprosesseja ja toimintamalleja. Vain näin päästään niihin tavoitteisiin, joita selonteossakin on nostettu esille, kuten että hallituksen strateginen päätöksenteko saa entistä vahvempaa tukea ennakointi- ja tutkimustiedosta.

Selonteon toinen osa nostaa esiin lainvalmisteluprosessin kehittämisen mahdollisuuksia ja tulevien sukupolvien huomioimisen prosesseja. Nämä ovat tärkeitä kehittämiskohteita ennakoivan ohjauksen näkökulmasta. Niiden kehittämisessä ja toimeenpanossa on kuitenkin tärkeää, että ne aidosti ja tiiviisti kytketään osaksi lainvalmistelun prosesseja, ettei niistä tule liian irrallinen osa ja tutkitaan mahdollisuuksia tuoda systemaattinen ennakointi osaksi lainvalmistelua ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaa. Olisi myös tärkeää, että jatkossa kannustetaan toisiinsa kytkeytyviä lakihankkeita toteuttamaan yhteisiä ennakointiprosesseja osana vaikutusten arviointia.

Ennakoinnin tiiviimpi kiinnittyminen ydinprosesseihin, päätöksenteon ja politiikkatoimien valmisteluun tarvitsee lainvalmisteluprosessin kehittämisen lisäksi myös muita kehittämistoimia. Valtion ennakoinnin ohjauksen näkökulmasta olisi varmistettava, että luodaan selkeitä ja jäsenyntyä tulevaisuustarkastelun hetkiä olemassa oleviin ydinprosesseihin ja politiikkasykleihin (esim. budjettiprosessi, puolivälin tarkastelu). Prosesseihin liittämisen lisäksi olisi tärkeää, että luodaan tai nimetään jokin ylimmän johdon ryhmä, jonka mandaattina on käsitellä esiin nousevia, ennakkoivia asioita, jotta ne ovat mukana silloin kun priorisointeja tehdään. Jos tällaista systematiikkaa ei ole, lähiajan päälle kaatuvat kysymykset ohittavat liian usein pidemmän ajan näkökulmat, eivätkä anna tilaa pitkän aikavälin, tulevaisuuden kompleksisille kysymyksille, jotka kuitenkin vaatisivat huomiota ja toimenpiteitä jo nyt.

Vuoropuhelu kytkettynä keskeisiin prosesseihin mahdollistaisi myös entistä paremman ennakoitiedon hyödyntämisen. OECD on ehdottanut valtioneuvoston sisäisiä ja virkamiesjohdon sekä poliitikkojen tulevaisuuskeskusteluja hallituskauden alussa, puoliväliriihen yhteydessä sekä hallituskauden lopussa.

Kansalaisten osallisuus

Tulevaisuusselonteossa todetaan, että poikkeuksellisesta korona-ajasta huolimatta keskeistä valmistelulle on ollut yhteiskehittäminen, laaja osallistaminen ja yhteistyö. Selonteon osana on järjestetty 50 tulevaisuusdialogia Suomen tulevaisuudesta eri puolilla maata. Tämä on erittäin positiivinen kehityssuunta valtion ennakoinnin ohjauksen näkökulmasta ja myös OECD on painottanut kansalaisten osallisuutta yhtenä keskeisenä kehittämiskohteenä. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että vaikka järjestetyt dialogit toivottavasti ovat vaikuttaneet tulevaisuusselontekoon, niin dialogien yhteenvedot ei ole selonteon liitteenä. Dialogien yhteenvedojen julkaiseminen on keskeinen osa prosessin legitimeettiiä ja vaikuttavuutta. Tässä kohdin tulevaisuusdialogit poikkeavat muista laajoista dialogeista kuten Poikkeusajan dialogit, Demokratian puolustusdialogit ja Sitran järjestämä Suuri luontodialogi, joista kaikista on julkaistu yhteenvedot, joista myös selviää dialogien taustatietoa, kuten järjestäjätahot ja paikkakunnat sekä osallistujien määrä. Helmi-maaliskuussa yhteenvedot julkaistaan myös sisäministeriön koordinoimista Maahanmuuttodialogeista sekä kansalaisten ja poliitikkojen ”Mitä voimme oppia kriiseistä?” -dialogeista.

Jatkossa tulevaisuusselontekomenettelyä edelleen kehitettäessä olisi hyödyllistä selvittää, miten selonteossa voitaisiin hyödyntää Kansallisten dialogien tuloksia ja Kansallisten dialogien mallia, joka malli pohjaa edellisessä kappaleessa mainittuihin dialogeihin. Kansallisissa dialogeissa aiheenvalinta ei tapahdu valtionhallinnon toimesta, vaan yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ensimmäiseksi virallisten Kansallisten dialogien aiheeksi valittiin ”Epävarmuudessa eläminen” ja dialogit toteutetaan keväällä 2023. Järjestäjinä on laaja kirjo yhteiskunnan eri toimijoita. Näin varmistetaan myös tulevaisuusselonteossa esille nostettu kysymys siitä, että osallistujissa on myös niitä, joiden ääni muutoin yhteiskunnassa kuuluu heikoimmin.

Kansalaisten osallisuuden kautta saatava tieto näkemyksistä ja esimerkiksi siitä, mitkä asiat nousevat keskeisiksi dialogeissa, voi olla tärkeä osa päätöksenteon tietopohjan muodostusta. Dialogit voivat lisätä yhteistä ymmärrystä tietopohjasta ja siitä mitä sen viesti tarkoittaa. Dialogit voivat myös lisätä osallistujien ymmärrystä ja valmiutta hyväksyä pitkän ajan investointeja.

Kuten selonteko toteaa, niin on tärkeää vahvistaa julkisen hallinnon kykyä vastata kansalaisten muuttuviin odotuksiin, tarpeisiin ja tulevaisuuden haasteisiin. Tähän OECD on suositellut ennakoinnin ohjauksen suosituksissaan kansallisten dialogien vakiinnuttamisen ja hyödyntämisen lisäksi myös nykyistä selkeämpää ja vahvempaa ohjeistusta, jolla vakinaistetaan kansalaisten ja sidosryhmien osallisuus aikaisessa vaiheessa politiikkavaihtoehtojen pohdintaa. Lisäksi OECD nostaa esille ehdotuksissaan deliberatiivisten (puntaroivien) menetelmien kehittäminen ja jatkuvien deliberaation mahdollisuuksien luonnin. Puntaroivilla keskusteluilla voisi olla jatkossa rooli niin selonteon tekemisessä kuin laajemminkin ennakoinnissa.

Selonteossa todetaan, että hallinnon strategista viestintäkykyä tulee kehittää, jotta mahdollistetaan avoin hallinnon toiminta kaikilla päätöksenteon tasoilla. Tärkeää on myös kehittää keskitettyä viestinnän ohjeistusta siitä, millä lailla avoimesti viestitään eri tulevaisuuden skenaarioista ja niistä epävarmuuksista, joita hallinnolla on edessään.

Osaaminen ja ennakoiva toimintakulttuuri

Selonteossa todetaan, että tulevaisuusselonteon edustama systemaattinen tulevaisuuden pohdinta ennakointimenetelmiä hyödyntäen ja laaja-alaisesti asiantuntijoita osallistaen tulisi olla vakiintunut osa valtionhallinnon ennakkoinnin toimintatapaa. Selonteossa esitetään toimia tulevaisuusvalmiuden lisäämiseksi. Selontekoon tuotettu ennakointitieto virkatyönä on kasvattanut valtionhallinnon ennakointikyvykkyyttä. Tämä on valtion ennakoivalle ohjaukselle myönteistä kehitystä. Jatkossa olisi kuitenkin varmistettava, että niin ennakointitiedon hyödyntämisessä kuin ennakointityökalujen käytössäkin osaaminen olisi nykyistä paljon laajemmalle levinnyttä valtionhallinnossa. Jos ennakointityö ja sen hyödyntäminen ovat liiaksi vain organisaatioiden erillisten ennakointi-asiantuntijoiden tai siihen työhön osallistuvien vastuulla, niin se on vaarassa jäädä liian irralliseksi eikä siitä muodostu toimintakulttuurin osaa. Siksi olisi vahvistettava valtion (erityisesti ministeriöiden) henkilöstön osaamista ennakointitiedon hyödyntämisessä. OECD nostaa esille valtion ennakoivan ohjauksen ehdotuksissaan Suomelle myös, että valtiovarainministeriön tulee kehittää ennakoivaa innovaatiokykyä koko hallinnossa. Käytännössä tämä tarkoittaa OECD:n mukaan kohdennettuja ohjelmia julkisen sektorin johdolle, virkamiehille ja tulevaisuus- sekä ennakointi- ja innovaatioasiantuntijoille. Näin huolehditaan, että hallinnossa on riittävästi osaamista ja kykyä nostaa tulevaisuus- ja ennakointityöstä tulevia ideoita ja kykyä varmistaa, että ideat nousevat mukaan strategisen ohjauksen prosesseihin. OECD:n esittää myös, että valtiovarainministeriön pitäisi käynnistää johdon ja keskijohdon roolien ja tehtävien tarkastelu, jotta näissä tehtävissä ennakointi on jatkossa paremmin mukana.

Edellä esitettyjä asioita on nostettu esille myös valtiovarainministeriön 8.12.2022 julkaistussa virkamiespuheen-
vuorossa ja sen liitteessä.