

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

Tulevaisuusselonteko ennakoivan ohjauksen näkökulmasta

Tulevaisuusselonteko rakentuu viidelle pääainekselle: (1) Suomen tulevaisuuteen vaikuttavat muutostekijät, (2) Suomen tulevaisuuteen vaikuttavat epävarmuustekijät; (3) skenaariot; (4) tulevaisuusdialogit sekä (5) tulevaisuusvalmiuden kehittäminen. (2022, s. 12) Johdanto-osiossa myös asianmukaisesti todetaan, että vaikka uusi selontekomenettely on kehittänyt valtioneuvoston ennakointikyvykkyyttä, on tämä vasta alku aidosti ennakoivalle hallinnolle (Tulevaisuusselonteko).

Ohjaus2020-hankkeessa kehitetty toimintamalli sisälsi ajatuksen järjestelmänavigoinnista, joka määriteltiin yhteistyöhön perustuvaksi, kansalaislähtöiseksi ja ennakoivaksi toiminnan kehittämiseksi hallinnossa suhteessa esiin nouseviin yhteiskunnallisiin haasteisiin ja ratkaisua vaativiin ilmiöihin, joiden avulla hallinnan toimijat voivat kiertää tarpeettomat hierarkiat ja sektorikohtaiset esteet ja niin edelleen edistää parempia ratkaisuja luomalla tarvittavia kyvykkyksiä monimutkaisessa poliittis-hallinnollisessa toimintaympäristössä. (Lähteenmäki-Smith et al. 2021, s. 19).

Valtavirtaistuminen ja kulttuurinmuutos

Ohjaus2020 -hankkeen julkistamisen yhteydessä nousi esille "Conan laki", jonka mukaan järjestelmiä suunnittelevat organisaatiot ovat taipuvaisia tuottamaan malleja, jotka ovat kopioita näiden organisaatioiden omista viestintärakenteista" (Conway 1968). Polkuriippuvuus uusien ohjausmekanismien ja uuden ohjauskulttuurin suhteen on siis hyvin vahva ja uudenlaisen toimintakulttuurin ja johtamisen muotoilu tapahtuu vain silloin kun organisaatiot ovat itse kykeneviä uudistamaan ohjauskulttuuriaan.

Conwayn lain hengessä ennakoivan hallinnan tulevaisuuteen suuntautuvat ohjausmekanismien käyttöönotto ja toiminnan ohjaukseen sisällyttäminen onnistuvat vain organisaatioilta, jotka ovat itse tulevaisuuteen suuntautuvia ja ennakoivia. Muutos ei synny reunoilta, poikkeuksista eikä yksittäisistä kehittämishankkeista, vaan muutos (ennakoivaan hallintaan, jossa sektorirajat liudentuvat tai niiden yli toiminta vahvistuu tai jopa valtavirtaistuu) syntyy ohjauksen päämekanismeista – ei poikkeuksista, vaan valtavirrasta.

Suhteessa ennakoivaan hallintaan tulevaisuusselonteko heijastaa monia niistä piirteistä, joita ennakoivana hallintaan ja järjestelmänavigointiin liittyy, mm. innovaatioiden nivoutuminen palveluarkkitehtuuriin, julkisen arvon ja vaikuttavuuden vaateisiin; riskin hyväksymiseen ja kokeilevuuden tukemiseen; uudistusten näyttöperusteisuuteen; kompleksisuuden ja suhteellisuuden ymmärtämiseen ja tietoisuuden lisäämiseen tulevaisuudesta nousevista muutoksista ja kehityssuunnista, osana myös ilmiöpohjaisempaa suunnittelua ja päätöksenteon muotoilua. (Lähteenmäki-Smith et al, op.cit, s. 64)

Tästä näkökulmasta on tervetullutta, että tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa on tehty ensimmäistä kertaa virkatyönä kaikkien ministeriöiden poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Skenaariotyön valmistelussa on opittu analysoimaan laajasti koko toimintaympäristöä, siihen liittyvää epävarmuutta ja erilaisia mahdollisia skenaarioita sekä niiden vaikutuksia. Selonteossa on esitetty myös skenaarioista riippumattomia toimia, joiden kautta valtioneuvostoon ja sen ministeriöihin pyritään rakentamaan tulevaisuusvalmiutta.

Ennakoiva hallinta käytännön valmistelussa

Tervetullutta järjestelmänavigoinnin ja ennakoivan hallinnan näkökulmasta on erityisesti tapa, jolla uudessa tulevaisuusselontekomenettelyssä on edistetty systeemistä ennakoivan hallinnon toteutumista: poikkihallinnollisuutta, ilmiölähtöisyyttä, vuorovaikutteisuutta, kompleksisuuden käsittelyä, dialogisuutta ja puntaroivaa keskustelua. Poikkeuksellisesta korona-ajasta huolimatta keskeistä valmistelulle on ollut yhteiskehittäminen, laaja osallistaminen ja yhteistyö. (Tuv 2022, s. 21) Myös ilmiöpohjaiseen arviointiin kannustaminen on tervetullutta, koska arviointi parhaimmillaan on elimellinen osa hallinnon kyvykkyyttä ja toimintakulttuuria ja heijastaa osaltaan sen piirteitä (Tuv 2022, s. 317).

Ennakointikyvykkyyden ja ennakoivan hallinnan kyvykkyyden rakentaminen ovat molemmat pitkiä prosesseja, joita ei yhdessä hallituskaudessa ratkaista. Haaste on erityisesti ennakoivan hallinnan kyvykkyyksien saaminen hankkeista ja pistemäisistä työryhmistä ja hankkeista valtavirraksi. Ohjaus2020-hankkeessa tunnistettiin, että kannustimet systeemiseen toimintaan ovat verrattain vähäisiä ja näitä tulisi kehittää, jotta systeemisten toimintatapojen omaksuminen olisi esimerkiksi ministeriöille nykyistä houkuttelevampaa. Kyvykkyyksiin liittyy myös kysymys keskittämisen ja

hajauttamisen välisestä dynamiikasta sekä näiden välisestä tasapainosta ja suhteesta ohjauksen kohteena oleviin ilmiöihin.

Tässä suhteessa on tärkeää, että tulevaisuuskatsauksessa on todettu poikkihallinnollisten asioiden määrän ja toimintaympäristön epävarmuuden kasvaessa resurssien ja osaamisen joustavan käytön tarve ja se, että suunnittelukyvykkyyden lisäksi tarvitaan valmistelutoiminnan joustavaa organisointia. Kuten katsauksessa todetaan, tällä hetkellä poikkihallinnollista, koko valtioneuvoston työtä tukevaa valmistelutoiminnan joustavaa mekanisme ei ole (tulevaisuuskatsaus, s. 48), ennakoivan ohjauksen ja systeeminavigoinnin lähestymistapa on yksi keino sen rakentamiselle, toki edellyttäen vahvaa sitoutumista yhteiskehittämiseen eri valtioneuvoston toimijatahoilta.

Selonteossa huomioidaan erilaisten ohjauskeinojen merkitys tulevaisuuden yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemissa ja uusien ilmiöiden hallinnassa. Ohjaus2020-hankkeen näkökulmasta on kuitenkin huomionarvoista, että erityisesti lainsäädäntö on ohjauskeinona nostettu otsikkotason teemaksi, joka osaltaan selittyy Suomen valtiojärjestyksellä sekä valtioneuvoston tehtäväkentällä. Systemiset haasteet (jotka on sinänsä hyvin tunnistettu selonteossa) edellyttävät kuitenkin koko ohjauspaletin hyödyntämistä, joka sisältyy ajatukseen systeeminavigoinnista. (Lähteenmäki-Smith et al, op.cit, s.61- 64).

Tulevaisuusselonteko on tervetullut askel ennakoivan ja tulevaisuusorientoituneen ajattelun ja suunnittelun suuntaan valtioneuvostossa ja antaa uskoa ilmiölähtöisen ja systeemisen ohjauksen mahdollisuuksiin. Se on myös hyvä ensiaskel toimeenpanon ja ohjausmekanismien ennakoivan kyvykkyyden kasvattamiseksi.

Lähteet

Conway, Melvin E. (1968) How Do Committees Invent? Datamation magazine, April/1968. Sähköinen artikkeli saatavissa täältä: <https://www.melconway.com/Home/pdf/committees.pdf>.

Kaisa Lähteenmäki-Smith, Samuli Manu, Pirkko Vartiainen, Petri Uusikylä, Harri Jalonen, Sami Kotiranta, Urho Lintinen, Mikko Annala, Iacopo Gronchi, Juha Leppänen, Silva Mertsola (2021): Valtion ohjaus 2020-luvulla: Säädös- ja resurssiohjauksesta järjestelmänavigointiin, Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:17, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162934>).