

Valtioneuvoston julkaisusarja 11 | 2018

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus

KANSALLISEN UUDISTUMISKYVYN EDELLYTYKSET



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisusarja 11/2018

Kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus

Valtioneuvoston kanslia

ISBN: 978-952-287-585-3 (PDF)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvosto	04.06.2018
Tekijät	Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun nimi	Kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston julkaisusarja 11/2018	
ISBN PDF	978-952-287-585-3	ISSN PDF 2489-8015
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-585-3	
Sivumäärä	20	Kieli suomi
Asiasanat	hallinto, hallitus, ministeriö, strategia, tulevaisuus, tulevaisuuskatsaus, uudistus	
Tiivistelmä	<p>Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsauksen pääteemana on kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset. Tulevaisuuskatsauksessa tarkastellaan sitä, mitä uudistumiskyvyn takana on valtioneuvoston näkökulmasta ja hahmotellaan sitä, millainen valtioneuvosto palvelee parhaiten tulevaisuuden Suomea. Katsauksessa keskitytään kahteen osa-alueeseen: pitkän aikavälin yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon ja yhtenäisen valtioneuvoston rakentamiseen. Uudistumiskykyä tavoitellaan, koska uudistumiskykyinen, pitkälle katsova ja yhtenäinen valtioneuvosto pystyy paremmin vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin ja muuttuvan maailman paineisiin.</p> <p>Pitkän aikavälin päätöksenteon vahvistaminen edellyttäisi merkittävien ja pitkäkestoisten uudistusten valintaa ja valmistelun priorisointia, kestävän kehityksen huomioimista päätöksenteon viitekehystenä, edelleen panostamista hallituksen strategiaan johtamisvälineisiin, sekä pitkän aikavälin päätöksenteon vahvempaa kytköstä rahoituspäätöksiin.</p> <p>Yhtenäinen valtioneuvosto edellyttäisi resurssien kokoamista hallituksen painopistealueiden toteuttamiseksi, voimavarojen yhteistä käyttöä, sekä ekosysteemiajattelun vahvistamista yhteiskuntasuunnittelun näkökulmana.</p> <p>Tulevaisuuskatsaukset valmistellaan virkamiestyönä jokaisessa ministeriössä. Niiden tavoitteena on tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita yhteiskunnan tilasta ja poliittista päätöksentekoa edellyttävistä kysymyksistä tulevana vuosina.</p>	
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådet	04.06.2018	
Författare	Statsrådets kansli		
Publikationens titel	Förutsättningar för nationell förnyelseförmåga Statsrådets kanslis framtidsöversikt		
Publikationsseriens namn och nummer	Statrådets publikationsserie 11/2018		
ISBN PDF	978-952-287-585-3	ISSN PDF	2489-8015
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-585-3		
Sidantal	20	Språk	finska
Nyckelord	framtid, framtidsöversikt, förvaltning, ministerium, reform, regering, strategi		
Referat	<p>Huvudtemat för statsrådets kanslis framtidsöversikt är förutsättningarna för nationell förnyelseförmåga. I framtidsöversikten granskas vad förnyelseförmåga innebär ur statsrådets synvinkel. Det skapas också en bild av hurdan statsrådet ska vara för att på bästa möjliga sätt kunna tjäna framtidens Finland. Översikten fokuserar på två delområden: långsiktigt samhällspolitiskt beslutsfattande och enhetlighet inom statsrådet. Förnyelseförmåga är målet, eftersom ett enhetligt statsråd som arbetar långsiktigt och har förnyelseförmåga bättre kan svara på framtidens utmaningar och agera i den press som det utsätts för i den föränderliga omvärlden.</p> <p>Förutsättningar för stärkandet av det långsiktiga beslutsfattandet är beslut om betydande och långsiktiga reformer, prioritering av beredningen av dessa reformer, beaktande av hållbar utveckling som en referensram för beslutsfattandet, fortsatta satsningar på regeringens strategiska verktyg samt tydligare koppling mellan det långsiktiga beslutsfattandet och finansieringsbesluten.</p> <p>Ett enhetligt statsråd förutsätter att resurser sammanförs i syfte att genomföra regeringens prioriterade områden och att resurserna används gemensamt. Dessutom förutsätts det att ekosystemtänkandet inom ramen för samhällsplaneringen stärks.</p> <p>Framtidsöversikterna bereds som tjänsteuppdrag vid varje ministerium. Syftet med översikterna är att utarbeta läges- och utvecklingsbedömningar av samhällsläget och frågor som kräver politiskt beslutsfattande under de kommande åren. Bedömningarna kan utnyttjas i samhällsdebatten och de utgör en grund för regeringsförhandlingarna.</p>		
Förläggare	Statsrådets kansli		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Finnish Government	04.06.2018	
Authors	Prime Minister's Office		
Title of publication	Prerequisites for the national capacity for renewal Futures review by the Prime Minister's Office		
Series and publication number	Finnish government publication series 11/2018		
ISBN PDF	978-952-287-585-3	ISSN (PDF)	2489-8015
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-585-3		
Pages	20	Language	Finnish
Keywords	governance, government, ministry, strategy, future, futures review, renewal		
<p>Abstract</p> <p>This futures review published by the Prime Minister's Office focuses on the prerequisites for the national capacity for renewal. The futures review looks at what lies behind the capacity for renewal from the viewpoint of the Government and outlines the kind of government that would best serve Finland of the future. The review discusses two main areas: long-term socio-political decision-making and the building of a unified government. The capacity for renewal is sought, because a unified government with the capacity to look forward and seek renewal is capable of better responding to the future challenges and the pressures posed by the rapidly changing world.</p> <p>The strengthening of long-term decision-making would require making significant and sustained reforms and prioritising the preparation, setting sustainable development as a framework for decision-making, continuously investing in governments strategic tools, and creating a stronger link with long-term funding decisions.</p> <p>A unified government would require gathering resources for the implementation of the Government's priorities, shared use of resources and the strengthening of ecosystem thinking as an element of social planning.</p> <p>Futures reviews are prepared in each ministry. The aim is to provide assessments and projections of the social situation and the questions expected to require decision-making in future years. The reviews are used as a basis for social debate and Government formation talks.</p>			
Publisher	Prime Minister's Office		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

LUKIJALLE	9
Kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset	11
1 Pitkän aikavälin yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko	13
1.1 Merkittävien ja pitkäkestoisten uudistusten valinta.....	14
1.2 Pitkän aikavälin rahoituspäätösten tekemisen menettelyt.....	15
1.3 Kestävä kehitys päätöksenteon viitekehikseksi – työkaluja politiikan johdonmukaisuuteen.....	15
2 Seuraavat askeleet kohti yhtenäistä valtioneuvostoa	17
2.1 Voimavarat yhteiseen käyttöön	17
2.2 Ekosysteemiajattelu yhteiskuntasuunnittelun näkökulmaksi.....	18
Lopuksi	19
Luettavaa	20

LUKIJALLE

Tulevaisuuskatsoukset valmistellaan virkamiestyönä jokaisessa ministeriössä. Niiden tavoitteena on tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita yhteiskunnan tilasta ja poliittista päätöksentekoa edellyttävistä kysymyksistä ministeriöiden yhteistyönä tunnistettujen ja analysoitujen 15 muutostekijän näkökulmasta.

Vaikka jokainen ministeriö tekee oman tulevaisuuskatsouksensa, käytännössä monet ilmiöt ja muutokset vaikuttavat useaan hallinnonalaan ja läpäisevät koko yhteiskunnan. Ratkaisuvaihtoehdot muutostekijöihin edellyttävät yhä tiiviimpää yhteistyötä kansallisesti ja kansainvälisesti sekä yhtenäistä vahvan toimeenpanokyvyn omaavaa valtioneuvostoa joka toimii avoimessa vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa pitkäjänteisesti. Seuraavien hallituskausien aikana Suomen ja suomalaisten paikkaa maailmassa määrittää yhä enemmän globaalin keskinäisriippuvuuden edelleen jatkuva tiivistyminen. Suuret maailmanlaajuiset megatrendit kuten ilmastonmuutos, teknologinen murros ja alueellinen kehitys heijastuvat suoraan paitsi Suomen kansainväliseen asemaan myös suomalaisten hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Eri muutostekijöiden kuten geopolitiikan, taloudellisen kehityksen, digitalisaation ja demokratian muutoksen ristipaineessa erilaisten arvojen välinen rajankäynti korostuu entisestään. Maailma 2030-luvulla on verkottunut, mutta samaan aikaan pirstoutunut ja yhteiskunta monimuotoistunut. Menestyvän Suomen on politiikassaan kyettävä yhdistämään näihin kysymyksiin vaikuttaminen ja sopeutuminen. Suomen toiminta EU:ssa on yksi keskeisistä keinoista vaikuttaa menestykseen kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsouksessa keskitytään teemoihin, jotka ovat kansallisen uudistumiskyvyn sekä valtioneuvoston oman toiminnan kannalta keskeisiä. VN-K:n katsouksessa esillä olevat teemat ovat mahdollisuuksia ratkaisumalleiksi aikana, jossa lyhyen ja pitkän aikajänteen valinnat sekä päätökset ovat samaan aikaan esillä, luottamusta päätöksentekoon ja instituutioihin pitää vaalia, kykyä mahdollisuuksia löytävään ja toimeenpanevaan hallintoon pitää vahvistaa ja nähdään, että tietoperusteinen avoin valmistelu ja toimeenpano laajojen verkostojen kanssa tuottavat parhaan tuloksen. Tule-

vaisuuskatsauksen aikajänne ulottuu seuraavalle hallituskaudelle ja osin pidemmällekin, noin 10 vuoden päähän.

Valtioneuvoston tulevaisuustyön tarkoitus ei ole ennustaa mitä tulevaisuudessa tulee tapahtumaan, vaan auttaa valmistautumaan erilaisiin muutokulkuihin. Tulevaisuuskatsauksessa otetaan esille toimintaympäristön keskeisistä muutoshaasteista nousevia havaintoja sekä ratkaisumalleja, jotka virkamiesnäkemysten mukaan voisivat luoda edellytyksiä vahvemmalle kansalliselle uudistumiskyvylle sekä politiikan toimeenpanolle.

Lisätietoja <http://vnk.fi/tulevaisuuskatsaukset>

Kesäkuussa 2018

Paula Lehtomäki Timo Lankinen

Valtiosihteeri Alivaltiosihteeri

Kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset

Valtioneuvostossa tehdyssä ennakointityössä nousee esiin menestyvän ja uudistuskykyisen Suomen rakentaminen. Uudistumiskyky edellyttää sitä, että kyetään ennakoimaan tulevaa, suuntaamaan valmistelua, ratkaisuja ja päätöksiä toisaalta nopeasti ja toisaalta pitkällä aikajänteellä kaikkein tärkeimpiin kysymyksiin. Uudistumiskyky syntyy kansakunnan tasolla, mutta valtioneuvostolla ja valtioneuvoston kanslialla on sen vahvistamisessa roolinsa. Erityisen tästä roolista tekee se, että valtioneuvosto on avainasemassa yhteiskunnallisen luottamuksen rakentajana. Luottamusta hyvään päätöksentekoon tulee vaalia, jotta yhteiskunnan peruspilarit, demokraattinen päätöksenteko ja yhteiskunnan vakaus säilyvät.

Uudistumiskyky edellyttää, että valtioneuvostossa on hyvä päätöksenteko- ja toimeenpanokyky, systeemistä ymmärrystä ilmiöistä ja niiden kehittymekanismista sekä avoimet toimintamallit ottaa mukaan muita yhteiskunnan toimijoita. Näiden edellytysten kehittäminen edelleen tarkoittaa vahvempaa kollegialisuutta päätöksenteossa, suunnittelun ja päätösten pitkäjänteisyyttä ja toisaalta reaktionopeutta, yhteistä tilannekuvaa keskeisistä ilmiöistä sekä toimeenpanon onnistumiseksi yhä useammin resurssien kokoamista.

Tässä tulevaisuuskatsouksessa tarkastellaan sitä, mitä uudistumiskyvyn takana on valtioneuvoston näkökulmasta ja hahmotellaan sitä, millainen valtioneuvosto palvelee parhaiten tulevaisuuden Suomea. Keskitymme kahteen osa-alueeseen: pitkän aikavälin yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon ja yhtenäisen valtioneuvoston rakentamiseen.

Valtioneuvoston yhteisessä ennakointityössä vuosina 2016-2017 tehtiin skenaarioharjoituksia, joista piirtyy erilaisia tulevaisuuksia. Tavoiteltavassa tulevaisuudessa talouden ja yhteiskunnan rakenteita uudistetaan niin, että kansainvälisestä työnjaosta ja yhteistyöstä Euroopan unionissa ja esimerkiksi YK:ssa saadaan suurin mahdollinen yhteinen hyöty, luonnonvaroja käytetään kestävästi ja koulutus- ja tutkimusjärjestelmä tukee elinikäistä, jatkuvaa yksilöiden ja yhteisöjen oppimista. Ilmastopöytäkirja ja maailmanlaajuinen älyteknologioiden soveltaminen liikkumiseen, asumiseen ja ruuantuotantoon muodostavat vakaan pohjan kestäväälle kasvulle ja nykyistä vähähiilisemmille yhteiskunnille. Kokonaisveroastetta ei ole tarvetta korottaa julkistalouden rahoittamiseksi, koska uudistuksilla on onnistuttu vahvistamaan talouden toimintaedellytyksiä. Rakenteellisia uudistuksia on tehty muun muassa työmarkkinoilla, sosiaaliturvassa, asuntomarkkinoilla, verojärjestelmässä ja koulutusjärjestelmässä hyvinvoinnin ja uudistuvan kilpailukykyyn vahvistamiseksi. Osaaminen ja tutkimus on nostettu ykkösprioriteetiksi. Osaamista ja koulutusta kehitetään laaja-alaisesti ja tasa-arvoisesti, koulutus on kaikille avointa ja saatavilla läpi elämän. Hyvään ja digitaaliseen hallintoon panostetaan; kaikilla on mahdollisuus osallistua yhteiskuntaan ja vaikuttaa sen kehitykseen. Tällainen on menestyvän ja uudistuvan Suomen skenaario.

Menestyvän ja uudistuvan Suomen vaihtoehtona on tulevaisuus, jossa uudistukset jäävät tekemättä, osaaminen ja tutkimus jäävät jälkeen tulevaisuuden työn vaateista, julkinen talous velkaantuu kestäättömästi, ilmastonmuutokseen ei sopeuduta, eriarvoisuus kasvaa, maa näivettyy ja kääpertyy sisäänpäin, pudotaan pois globaalin kasvun kerkasta ja kansainvälisistä yhteistyöverkostoista ja hallinnonalojen siilot syvenevät.

Uudistumiskykyä tavoitellaan, koska uudistumiskykyinen, pitkälle katsova ja yhtenäinen valtioneuvosto pystyy paremmin vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin ja muuttuvan maailman paineisiin. Uudistumista tarvitaan myös siksi, että voidaan säilyttää se, mikä on tärkeää.

1 Pitkän aikavälin yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko

Pitkän aikajänteen päätöksenteko on otettu tässä tulevaisuuskaatsauksessa tarkasteluun, koska ilmiöt ja ratkaisumallit, joiden kanssa tulevina vuosina työskennellään, eivät ratkea pienillä ja nopeilla päätöksillä vaan vaativat pidemmän aikajänteen periaatteellisen tavoitteen.

Kun reagoidaan nopeita päätöksiä vaativiin toimintaympäristön muutoksiin yksinkertaisilla ratkaisuilla, on pitkän aikavälin tavoitteiden huomioiminen päätöksenteossa hankalaa. Näin käy varsinkin, kun otetaan huomioon politiikan aikahorisontti, joka ei useinkaan ole yhtä vaalikautta pidempi. Taustalla vaikuttavat hitaasti etenevät ja monimutkaiset ilmiöt jäävät nopeaa reagoimista vaativien tilanteiden varjoon (ks. Anttila et.al., 2018).

Julkisen päätöksenteon lyhytnäköisyyteen on viime vuosina alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. Monet tekijät, kuten poliittisten päättäjien intressit tulla uudelleen valituksi, monimutkaiset ja muuttuvat haasteet, tulevaisuusvisioiden yleispiirteinen muoto, tilastollisten, ekonometristen ja muiden menetelmien rajallisuus toimintaympäristön kartoittamisessa ja strategisessa suunnittelussa ja rajalliset resurssit tekevät tulevaisuus-orientoituneesta päätöksenteosta haastavaa. Julkisen päätöksenteon haasteena on myös vahva reaktiivisuus, joka tarkoittaa usein arjessa tapahtuvaa priorisointia juuri päälle kaatuvien kysymysten ratkaisuun ja pitkän aikavälin kysymysten jäämistä vaatimattomampaan rooliin.

Pitkän aikavälin päätöksentekoon vaikuttaa painavasti Euroopan unioni. Menestyksenkäs vaikuttaminen EU:ssa edellyttää pitkän aikajänteen strategisten näkemysten valmistelua, jota edistetään oikea-aikaisilla, konkreettisilla toimilla. Tämän rinnalla tulee olla valmius nopeaan reagointiin erilaisissa kriisi- ja poikkeustilanteissa. Näissä tilanteissa päätöksenteon rakenteiden ja toimintatapojen tulee olla joustavia, jotta virkamiesvalmistelu ja poliittinen päätöksenteko muodostavat nopeasti toimivan kokonaisuuden. Seuraavina vuosina tärkeimpinä sisällöllisinä painopisteinä säilyvät kasvu luovan kilpailukyvyyn ja sitä kautta työllisyyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä turvallisuutta edistävien kumppanuuksien rakentaminen.

Pitkän aikavälin päätöksenteon kehittäminen tulee yhä tärkeämmäksi maailmassa, jossa laaja-alaiset riskit lisääntyvät, ilmiöt ovat yhä monimutkaisempia ja jossa nykyisillä sukupolvilla on suurempi mahdollisuus kuin koskaan vaikuttaa tulevien sukupolvien elinolosuhteisiin. Myös valtion rooli omistajana edellyttää vastuullista ja kehittävästä suunnittelua, jonka tulee kestää myös vaikutusten tarkastelua useita vuosia eteenpäin. Tässä luvussa esi-

tetään näkemyksiä, miten pitkän aikavälin päätöksentekoa voitaisiin Suomessa parantaa valtioneuvoston kanslian näkökulmasta.

1.1 Merkittävien ja pitkäkestoisten uudistusten valinta

Viimeisimpään hallitusohjelmaan (2015) liittyviä keskeisimpiä uudistuksia oli siirtymä yksityiskohtaisesta hallitusohjelmasta strategiseen, laajempien tavoitteiden hallitusohjelmaan sekä pitkän aikavälin visioon. Otetut askeleet ovat oikeansuuntaisia, mutta laajempien tavoitteiden tehokas toimeenpano edellyttää vielä parempaa ja valittua tukea. Tämä tarkoittaa käytännössä oikeanlaista osaamista, riittävää resursointia toiminnan toteutukseen sekä selkeästi määriteltyjä vastuita.

Arvioimme, että julkisten voimavarojen suuntaamisessa ei ole onnistuttu valitsemaan kaikkein tärkeimpiä uudistuksia siten, että niille saataisiin kattava ja paras mahdollinen tuki hallinnosta. Strategiatyössä, kuten hallitusohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa, tulee vieläkin selkeämmin valita merkittävimmät hankkeet. Nämä uudistukset ja hankkeet edellyttävät usein pitkän aikavälin päätöksentekoa. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaaliturvan kokonaisuudistus (ks. lisää STM:n tulevaisuuskatsauksesta).

Käytännössä pitkän aikavälin yhteiskuntapolitiikan valmistelu jakautuu kahteen kontekstiin: valtioneuvoston piirissä valmisteltavat erilaiset strategiat, periaatepäätökset ja ohjelmat sekä parlamentaarisisessa kontekstissa tehtävät selonteot ja parlamentaariset ryhmät. Nykytilaa kuvaa usein strategioiden irrallisuus päätöksenteosta ja toisistaan.

Strategioiden ja ohjelmien yhteiskunnallista merkitystä tulee selkeyttää. Tämän voi tehdä ohjaamalla päätös- ja linjaustyötä harvempiin, kokoavampiin ja siten vaikuttavampiin sekä helpommin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden johtamisjärjestelmään integroitaviin kokonaisuuksiin. Lisäksi on koottava yhteinen, koko valtioneuvostoa koskeva, keskeisimmät strategiat kattava strategiahierarkia, jonka suhdetta hallitusohjelmaan ja hallituksen strategiaan vahvistetaan. Hierarkian jäsentämisessä voidaan hyödyntää kestävän kehityksen viitekehystä.

Kansallisen uudistumisen näkökulmasta on tarpeen myös koota kokonaiskuva aiheista, jotka ovat parlamentaarisen valmistelun piirissä. Kiinnostus parlamentaariseen menettelyyn tuntuu lisääntyneen. Parlamentaarinen menettely soveltuu etenkin merkittäviä rahallisia panostuksia vaativiin pitkäkestoisiin asioihin, kuten merkittäviin infrastruktuurihankkeisiin, perustuslain muutoksia edellyttäviin asioihin sekä suuriin järjestelmämuutoksiin, kuten sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen.

Ennakointi, tieteellinen tutkimus ja kokeilut tarjoavat välineitä pitkän aikavälin strategisten päämäärien ja keinojen asettamiselle ja tavoittelulle sekä lisäävät ymmärrystä yhteiskunnan toimintaympäristöstä. Kriittistä on niin ikään isojen uudistusten ja lakien vaikutusarviointi. Tietopohja politiikkatoimien vaikutuksista vahvistuu, kun selvitys- ja tutkimustoiminnan avulla kartoitetaan oletettavat ratkaisumallit ja niiden vaikutuksia. Parhaimmillaan näitä malleja voidaan esimerkiksi alueellisin tai otantaperusteisin menetelmien avulla kokeilla. Kokeilut ja kokeilemalla kehittäminen vaativat aikaa, joten pitkän aikajänteen näkökulmaa tarvitaan myös siksi, että kokeilut ehditään kunnolla toteuttaa. Pitkäkestoisten uudistusten valmistelussa tärkeässä roolissa on myös vuorovaikutus yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa; tässä auttaa ekosysteemijattelu (ks. luku 2.3).

1.2 Pitkän aikavälin rahoituspäätösten tekemisen menettelyt

Julkisen talouden suunnitelmassa on neljän vuoden rullaava aikajänne. Monet, erityisesti investointityyppiset, asiat ovat kuitenkin aikajänneeltään pidempiä. Niitä koskevaa valmistelua on usein tehty parlamentaarisessa viitekehyksessä.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden strategioiden valmistelun ja julkisen talouden suunnitelman väliltä puuttuu selkeä kytkös. Tämä johtaa siihen, että strategioita valmistellaan usein ilman käsitystä niiden toimeenpanoon käytettävissä olevista resursseista. Koska strategioiden aikajänne on pääosin yli neljä vuotta, on myöskin niiden hyväksymisen jälkeen liian usein epäselvää, millaisilla resursseilla ne toteutetaan. Strategioiden ja julkisen talouden suunnitelman suhde tulee rakentaa systemaattiseksi siten, että strategioiden rahoitusta koskevat päätökset tehdään osana julkisen talouden suunnitelmaa, ei irrallisina yksittäispäätöksinä. Niiden strategioiden osalta, joiden toteuttaminen vaatii merkittäviä resursseja tulisi tarpeet huomioida jo hallitusohjelmassa ja/tai jättämällä riittävä liikkumavara kehukseen.

Ennen valtioneuvostotasoisien strategian, ohjelman tai vastaavan pitkäkestoisen strategian valmistelun käynnistymistä hallitus tarvittaessa ottaa JTS prosessissa kantaa, millaisen resurssinäköymän puitteissa valmistelu tehdään.

1.3 Kestävä kehitys päätöksenteon viitekehyyksi – työkaluja politiikan johdonmukaisuuteen

Valtioneuvoston toimintaa ohjaavat lainsäädännön ja hallitusohjelman lisäksi erilaiset strategiapäätökset, joissa on usein yhteisiä periaatteita ja tavoitteita. Erilaisia strategioita,

visiotöitä ja tavoiteohjelmia tarvitaan tulevaisuudessakin, koska niiden valmisteluprosesseilla on oma merkittävä arvonsa. Valtioneuvoston työn kokonaisuuden koordinaatiota ja kokonaiskuvan rakentamista edistäisi pitkäaikainen, yhteinen kiistämätön valtioneuvostoa yhdistävä sisältökehikko, johon erilaiset valmistelut voitaisiin kiinnittää.

Tällaisena sisältökehikkona voisi toimia kestävä kehitys, jossa tavoitteena on kasvattaa inhimillistä hyvinvointia ja kestävää taloutta maapallon kantokyvyn rajoissa. Kestävä kehitys globaali kehikko ja tavoitteet on määritelty kestävä kehityksen toimintaohjelmassa Agenda2030:ssa, jonka toimeenpanoon Suomi on muiden YK-maiden kanssa sitoutunut.

Agenda2030 asettaa pitkän aikajänteen globaalit tavoitteet ja hallitusohjelma näihin liittyvät lyhyemmän aikajänteen tavoitteet sekä keinovalikoiman tavoitteisiin pääsemiseksi. Kun kestävä kehitys otetaan päätöksenteon viitekehikseksi, sitä voidaan käyttää hallitusohjelman, hallituksen toimintasuunnitelman ja valtion talousarvion sekä julkisen talouden suunnitelman ja kansallisen strategiahierarkian jäsentämiseen. Agenda2030 käyttäminen viitekehiksenä tarjoaa myös mahdollisuuden indikaattoriperusteiseen seurantaan sekä kansallisesta että kansainvälisestä näkökulmasta. Tällaisen kehikon ottaminen käyttöön mahdollistaa uudella tavalla sen, että yhteiskunnan kaikki toimijat voivat omalla panoksellaan, samassa viitekehiksessä, osallistua oman ja yhteisen toimintapolitiikan muotoiluun sekä ennen kaikkea toimeenpanoon. Monien yhteiskunnallisten muutostavoitteiden toimeenpanossa julkinen sektori on vain yksi toimija muiden joukossa, kun varsinainen muutos toteutuu yksilöiden tai yritysten toiminnassa. Myös valtion omistajapolitiikkaan Agenda2030 antaa kestävä periaatteellisen kehityksen.

2 Seuraavat askeleet kohti yhtenäistä valtioneuvostoa

Moniulotteiset ongelmat ja systeemisen muutoksen tarve ovat tekijöitä, jotka johtavat katsomaan valtioneuvoston toimintaa ja resursseja uudella tavalla. Digitaalisen murroksen tuomat mahdollisuudet ja toisaalta vaade avoimeen ja osallistavaan toimintatapaan ajavat valtioneuvostoa toimimaan tiiviimmin ja yhtenäisemmin. Hallinnon kokonaiskuvassa ja julkisen sektorin roolissa tapahtuvat rakenteelliset sekä periaatteelliset muutokset haastavat valtioneuvoston toimintatapoja. Maakunnat uudessa roolissaan, vahvat kaupungit ja monenlaisten kuntien joukko sekä julkinen sektori kokonaisuutena tarvitsevat hallituksesta selkeän suunnannäyttäjän ja valtioneuvostosta mahdollistajan. Valtioneuvostotasolla yhä useammat politiikkakokonaisuudet edellyttävät ministeriöiden ja edelleen eri hallinnonalojen tiivistä yhteistyötä ja priorisointia. Valtioneuvoston EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä on yksi esimerkki aktiivisesta yhteistyörakenteesta valtioneuvoston piirissä.

On tärkeää, että valtioneuvoston toiminnasta välittyy yhtenäinen ja yhteinen kuva. Yhtenäinen valtioneuvosto on uskottava kumppani yhteiskunnan muille toimijoille ja luotettava toimija suhteessa kansalaisiin. Keskeinen tekijä yhtenäisessä kuvassa on viestintä, jonka pitäisi painottua ennakkolliseen viestintään, muutosten kokonaiskuvan ja vaikuttavuuden kuvaamiseen sekä ajankohtaiseen ymmärrykseen kohderyhmien tarpeista sekä tilannekuvasta. Yhä useammin valtioneuvoston on toimittava hierarkkisen määräämisen sijaan osana ekosysteemejä ja poikkihallinnollisesti.

2.1 Voimavarat yhteiseen käyttöön

Tavoitteena on yhtenäinen valtioneuvosto, joka on toiminnallinen ja henkinen kokonaisuus ja jossa vallitsee yhteinen toimintakulttuuri. Työtä yhtenäisen valtioneuvoston rakentamiseksi on tehty ja monia menestyksekkäitä toimia on jo toteutettu. Yhtenäisen valtioneuvoston tavoitteena on tukea päätöksentekoa ja toimeenpanoa; tämän edellytys on yhteiset, jaetut voimavarat. Käytännön toimin on edistettävä henkilöstön joustavaa liikumista valtioneuvoston sisällä niin, että väliaikainenkin toimiminen määräaikaissa tehtävissä valtioneuvoston eri toiminnoissa muodostuu virkamiehille nykyistä houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi.

Yhtenäisen valtioneuvoston toiminta on ilmiölähtöistä, yli ministeriörajat ylittävää sekä usein ajasta ja paikasta riippumatonta. Monilla sektoreilla on nykyrakenteilla vaikeaa vas-

tata muuttuvan yhteiskunnan haasteisiin, joten on tärkeää koota voimavaroja yhteisiksi, jotta pystytään varmistamaan laadukas toiminta jatkossakin. Valtioneuvoston yhtenäisyys on edellytys myös tilanteessa, jossa käytettävissä olevien resurssien suunta on laskeva. Valtioneuvoston kehittämisyöryhmä (VM, 2017) on esittänyt yhtenäisemmän valtioneuvoston toimintaedellytysten parantamiseksi muun muassa nykyistä yhtenäisempää henkilöstöpolitiikkaa valtioneuvostoon, henkilöstön liikkuvuutta ja työkiertoa sekä valtioneuvoston yhteistä palkkausjärjestelmää. Jotta tällaisia kehittämistoimenpiteitä voidaan täysimittaisesti edistää, tarvitaan selkeä hallituksen päätös.

Yhtenäisessä valtioneuvostossa rakennetaan yhteisiä toimintamalleja ja palveluita, joilla saavutetaan tuottavuutta ja kootaan yhteisiä resursseja. Nämä kokonaisuudet mahdollistavat nykyistä joustavamman toimeenpanon ja paremman johtamisen jaetun tilannekuvan ja tiedon perusteella. Kehittämistarpeita on tunnistettu kaikissa edellä mainituissa.

Hallituksen painopistealueita ja avainhankkeiden onnistumista voitaisiin tukea siirrettävillä henkilöresursseilla, jotka koostuisivat erilaisista osaajista (projektipäälliköt ja hankehallinta, lainvalmistelu, viestintä, tietotuki jne.), koko valtioneuvoston osaamisen kehittämisellä, poikkihallinnollisia avainhankkeita varten räätälöidyillä fyysisillä tiloilla, valmistelun aloittamista edeltävällä arvioinnilla (tarpeellisuusarviointi, tavoitteiden ja kohteen rajausta suhteessa hallitusohjelmaan ja muihin strategioihin, karkea resurssinäkymä), sekä yksittäisvalmistelujen kokoamisella laajemmiksi kokonaisuuksiksi.

Ministeriöiden toimintamenot ja henkilöstövoimavarat eivät nykyisellään suuntaudu hallituksen painopisteiden mukaisesti ja muutosten tekeminen on haastavaa. Rahoituksen osalta hallituksen muutosohjelman rahoitus, eli pääministeri Sipilän hallituksen aikana kohdennettu ns. kärkihankemiljardi antoi joitakin mahdollisuuksia joustavuuteen. Keskeinen kysymys muutosohjelmatyypin rahoituksen järjestämisessä on se, mistä rahoitus kohdennetaan, eli päätetäänkö kohdentaa olemassa olevaa rahoitusta uudelleen vai tehdäänkö päätöksiä liikkumavarasta joko realisoimalla omistusta, kuten tehtiin vuoden 2015 hallitusohjelmassa.

2.2 Ekosysteemiajattelu yhteiskuntasuunnittelun näkökulmaksi

Ekosysteemeissä julkinen hallinto, kansalaiset, puolueet, järjestöt, tutkijat ja yritysmaailma kohtaavat, koordinoivat ja toteuttavat yhteisiä asioita. Ekosysteemisyyden vahvistaa keskustelemaa demokratiaa, jossa päätösten oikeutus syntyy keskustellen kansalaisten ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Ekosysteemiajattelun ytimessä on arvion luominen yhdessä.

Ekosysteemin toimijat osallistuvat päätöksentekoon sekä ongelmien määrittämisessä, että ratkaisujen valmistelussa ja toteutuksessa.

Ekosysteemiajattelu on mahdollista yhtenäisen valtioneuvoston maailmassa. Yhdessä tekeminen sitouttaa eri sektoreiden toimijoita politiikkatoimien myöhempään toimeenpanoon, sillä heitä ei pelkästään kuulla, vaan he osallistuvat aktiivisesti.

Ekosysteemi on verkostoa käyttökelpoisempi käsite, koska se kuvaa hyvin eri toimijoiden rooleja ekosysteemin osina. Valtioneuvoston toimijat hyödyntävät jo nyt paljon ekosysteemiajattelua kehittämällä palveluita yhdessä muiden toimijoiden kanssa, mutta tätä ei ole laaja-alaisesti sanoitettu osaksi yhtenäistä valtioneuvostoa ja sen päätöksenteon tapoja. Ekosysteemi kuvaa toiminnan orgaanisuutta verrattuna perinteiseen hallintokoneistoon, jota toimii nimensä mukaisesti mekaanisena koneena. Valtioneuvoston tehtävänä on tukea ekosysteemejä, joissa eri toimijat voivat ratkaista yhteiskunnan haasteita myös kokeillen ja kehittää palveluita parhaita toimintatapoja jakaen.

Lopuksi

Olemme tällä tulevaisuusksatsauksella halunneet nostaa yhteiskunnalliselle agendalle suuntaviivoja tulevaisuuden valtioneuvostolle. Pitkän aikavälin yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa ja entistä yhtenäisempää valtioneuvostoa tavoitellaan, jotta pystymme paremmin vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin ja muuttuvan maailman paineisiin.

Pitkän aikavälin päätöksenteon vahvistaminen edellyttää merkittävien ja pitkäkestoisten uudistusten valintaa ja valmistelun priorisointia, kestävän kehityksen huomioimista päätöksenteon viitekehityksenä, edelleen panostamista hallituksen strategiaan johtamisvälineisiin, sekä pitkän aikavälin päätöksenteon vahvempaa kytköstä rahoituspäätöksiin. Yhtenäinen valtioneuvosto edellyttää entistä yhtenäisempää resurssien ja voimavarojen käyttöä; näin päätöksenteko ja päätösten toteuttaminen saa parhaan mahdollisen tuen.

Luettavaa

- Anttila, J., Eranti, V., Jousilahti, J., Koponen, J., Koskinen, M., Leppänen, J., Neuvonen, A., Dufva, M., Halonen, M., Myllyoja, J., Pulkka, V., Annala, M., Hiilamo, H., Honkatukia, J., Järvensivu, A., Kari, M., Kuosmanen, J., Malho, M., & Malkamäki, M. 2018. Pitkän aikavälin politiikalla läpi murroksen – tahtotiloja työn tulevaisuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2018. <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25901>
- Hyssälä, L. & Backman, J. 2018. Kansanvallan peruskorjaus. Helsinki: Sitra. <https://www.sitra.fi/julkaisut/kansanvallan-peruskorjaus/>
- Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma. 2015. <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>
- Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. 2017. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhteisillä toimintatavoilla. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017. <http://vm.fi/julkaisu?pubid=20201>



VALTIONEUVESTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-585-3 PDF
ISSN: 2489-8015 PDF