

Valtioneuvoston julkaisusarja 17 | 2018

Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus

TYÖ, HYVINVOINTI JA TULEVAISUUS



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisusarja 17/2018

Työ, hyvinvointi ja tulevaisuus

Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-287-591-4 (PDF)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvosto	04.06.2018	
Tekijät	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun nimi	Työ, hyvinvointi ja tulevaisuus Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston julkaisusarja 17/2018		
ISBN PDF	978-952-287- 591-4	ISSN PDF	2489-8015
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-591-4		
Sivumäärä	24	Kieli	suomi
Asiasanat	talouskasvu, työllisyys, tuottavuus, kestävyysvaje, sote, tulevaisuus, tulevaisuuskatsaus		
Tiivistelmä	<p>Pienenä avotaloutena Suomen talous riippuu merkittävästi maailmantalouden ja kaupan kehittymisestä. Geopoliittiset riskit ovat viime vuosina kasvaneet ja pysynevät koholla. Maailmantalouden kehitys on kietoutunut politiikkaan. Yhdysvaltain ja Kiinan kilpailullinen keskinäisriippuvuus on määrittävä tekijä myös tulevaisuudessa.</p> <p>Nyt Suomi elää noususuhdannetta. Talouskasvu on laaja-alaista ja nopeampaa kuin menneinä lähivuosina. Nopea kasvu ei kestä ikuisesti. Keskipitkälle aikavälille ennustettu talouskasvu Suomessa on historiaan nähden vähäistä.</p> <p>Julkisen talouden tila on ollut heikko jo lähes vuosikymmenen vaimean talouskehityksen, teollisuuden rakennemuutoksen ja ikääntymisen vuoksi. Velkaantuminen jatkuu seuraavalla vuosikymmenellä. Talouskasvu ei ratkaise julkisen talouden rakenteellisia ongelmia, vaan työllisyysasteen täytyy nousta ja julkisen palvelutuotannon tehostua. Korkeat velkamäärät altistavat odottamattomille shokeille, myös Suomessa.</p> <p>Politiikkavalintojen keskeisin haaste syntyy trilemmasta: haluamme hyvät kannusteet työn tekemiseen, pohjoismaisen turvaverkon ja kestävä julkisen talouden. On hyvin vaikea tasapainottaa kaikkia kolmea tavoitetta. Toisaalta työllisyys on keskeistä köyhyyden poistamisessa. Työuria täytyy pidentää alusta, keskeltä ja lopusta ja kohtaantoa parantaa.</p> <p>Osaaminen, luova tuho ja kilpailu ovat tuottavuuskasvun keskiössä. Pitkällä aikavälillä tuottavuus määrittää elintason.</p> <p>Tiedolla johtamisen merkitys kasvaa, kun hallinto uudistuu mm. soten myötä.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådet	04.06.2018	
Författare	Finansministeriet		
Publikationens titel	Arbete, välfärd och framtiden Finansministeriets framtidsöversikt		
Publikationsseriens namn och nummer	Statrådets publikationsserie 17/2018		
ISBN PDF	978-952-287- 591-4	ISSN PDF	2489-8015
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-591-4		
Sidantal	24	Språk	finska
Nyckelord	ekonomisk tillväxt, sysselsättning, produktivitet, hållbarhetsgap, social- och hälsovård, framtidsöversikt, framtid		
Referat	<p>Finland är en liten öppen ekonomi, och dess ekonomiska tillväxt är i hög grad beroende av hur världsekonomin och världshandeln utvecklas. De geopolitiska riskerna har ökat under de senaste åren och förväntas förbli höga. Utvecklingen av världsekonomin är starkt förknippad med politik. Det ömsesidiga beroendet i konkurrensen mellan USA och Kina är en avgörande faktor även i framtiden.</p> <p>Finland lever nu i en konjunkturuppgång. Den ekonomiska tillväxten är bredare och snabbare än under de gångna åren. Men den snabba tillväxten fortsätter inte i all evighet. På medellång sikt är den förväntade ekonomiska tillväxten i Finland blygsam jämfört med det förflutna.</p> <p>Situationen inom de offentliga finanserna har varit svag i snart ett årtionde på grund av den dämpade ekonomiska utvecklingen, strukturomvandlingen inom industrin och den åldrande befolkningen. Skuldsättningen fortsätter att öka även under nästa årtionde. Den ekonomiska tillväxten löser inte de strukturella problemen inom de offentliga finanserna, och därför måste sysselsättningsgraden öka och produktionen av de offentliga tjänsterna effektiviseras. De stora skuldbeloppen är utsatta för oväntade chocker, också i Finland.</p> <p>Den centrala utmaningen för valet av politik består av ett trilemma: vi vill ha sporrande incitament till arbete, ett nordiskt skyddsnät och hållbara offentliga finanser. Det är mycket svårt att hitta balansen mellan de tre olika målen. Å andra sidan är sysselsättningen en viktig faktor då det gäller att eliminera fattigdom. Arbetskarriärerna måste förlängas i början, i mitten och i slutet och balansen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft måste förbättras.</p> <p>Kompetens, kreativ förstörelse och konkurrens står i fokus för produktivitetstillväxten. På lång sikt är det produktiviteten som bestämmer vår levnadsnivå.</p> <p>Betydelsen av kunskapsledning växer när förvaltningen förändras bl.a. i och med social- och hälsovårdsreformen.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Finnish Government		04.06.2018
Authors	Ministry of Finance		
Title of publication	Work, welfare and future Futures review of the Ministry of Finance		
Series and publication number	Finnish government publication series 17/2018		
ISBN PDF	978-952-287- 591-4	ISSN (PDF)	2489-8015
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-591-4		
Pages	24	Language	Finnish
Keywords	economic growth, employment, productivity, sustainability gap, social and welfare reform, futures review, future		
<p>Abstract</p> <p>As a small, open economy, Finland's economy is considerably dependent on developments in the global economy and in world trade. Geopolitical risks have grown in recent years and are likely to remain elevated. The path taken by the global economy will be intertwined with politics. The competitive interdependence between the United States and China will continue to be a decisive factor in the future.</p> <p>Finland is currently experiencing a boom in its economy. The growth is broad-based and occurring at a higher pace than in recent years, but this period of rapid growth will not last indefinitely. Indeed, the medium-term forecast for Finland's GDP growth is low in historical terms.</p> <p>The state of general government finances has been weak for almost a decade due to sluggish economic growth, changes in the industrial structure and the ageing of the population. General government debt will still be rising in the coming decade. Growth in the economy will not resolve the structural problems in general government finances. Instead, the employment rate must rise and public service provision must be more efficient. High levels of debt increase the vulnerability to unexpected shocks, and this applies in Finland as much as elsewhere.</p> <p>The most critical challenge in policy choices arises from the following trilemma: we wish there to be, concurrently, good incentives for doing work, a Nordic safety net and sustainable government finances. It is very difficult to balance all three goals. Employment, however, is paramount for eliminating poverty. Working careers must begin earlier, end later and have fewer interruptions, and the match between labour supply and demand must be improved.</p> <p>Skills, creative destruction and competition are at the heart of productivity growth. In the long term, the standard of living will be determined by the level of productivity.</p> <p>The significance of business intelligence and knowledge management will grow as administrative reforms take place, for instance as part of the regional government, health and social services reform.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

LUKIJALLE	9
1 Hallinnonalan keskeiset haasteet	11
1.1 Ulkoiset epävarmuudet.....	11
1.2 Rakenteelliset tekijät heikentävät talouden kasvumahdollisuuksia ja julkista taloutta.....	13
2 Ratkaisuja taloutemme haasteisiin	16
2.1 Työllisyysasteen nostaminen keskeistä.....	16
2.2 Suotuisat puitteet tuottavuuden kasvulle.....	19
2.3 Julkisen hallinnon rakenteet ja tehtävät uudistuvat.....	20
2.4 Toimintatapoja uudistamalla varmistetaan tuloksekkaat julkiset palvelut.....	23

LUKIJALLE

Tulevaisuuskatsaukset valmistellaan virkamiestyönä jokaisessa ministeriössä. Niiden tavoitteena on tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita yhteiskunnan tilasta ja poliittista päätöksentekoa edellyttävistä kysymyksistä.

Suomi on tiiviisti kiinni globaalin toimintaympäristön muutoksissa, joita on käsitelty ennen tulevaisuuskatsausten valmistelua ministeriöiden yhteistyönä. Toimintaympäristön muutos käsitellään 15 muutostekijäkortissa, jotka esittelevät päättäjille ja kansalaisille tulevaisuuden toimintaympäristön keskeisiä muutoksia ja epävarmuuksia. Muutostekijäkortit on tuotettu ja kirjoitettu kaikkien ministeriöiden yhteistyönä, ja niiden taustalla on ministeriöissä tehtyä strategiatyötä. Muutostekijäkortit toimivat pohjana valtiovarainministeriön, kuten jokaisen muunkin ministeriön, tulevaisuuskatsaukselle. Vaikka jokainen ministeriö tekee oman tulevaisuuskatsauksensa, käytännössä monet ilmiöt ja muutokset liikkuvat hallinnonalalta toiselle ja läpäisevät koko yhteiskunnan. Niin ikään ratkaisut niihin edellyttävät yhä tiiviimpää yhteistyötä ja yhtenäistä valtioneuvostoa.

Seuraavien hallituskausien aikana Suomen ja suomalaisten paikkaa maailmassa määrittää yhä enemmän globaali keskinäisriippuvuuden edelleen jatkuva tiivistyminen. Sekä suuret maailmanlaajuiset megatrendit että alueellinen kehitys heijastuvat suoraan paitsi Suomen kansainväliseen asemaan myös suomalaisten hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Kiihtyvä teknologinen murros sekä osaamisen ja työn murrokset muovaavat yhteiskuntaa ja sisältävät eriarvoistumisen riskin. Ilmastonmuutoksen, digitalisaation, geopolitiikan 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.

Tulevaisuustyön tarkoitus ei ole ennustaa mitä tulevaisuudessa tulee tapahtumaan, vaan auttaa valmistautumaan erilaisiin muutostilanteisiin ja tarkastelemaan kriittisesti nyt tehtäviä päätöksiä näiden mahdollisten muutosten kautta.

Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus on laadittu osastojen välisessä yhteistyössä. Valmistelusta on vastannut talouspolitiikan koordinaattori ylijohdaja Sami Yläoutinen.

Kesäkuussa 2018

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä, Martti Hetemäki

1 Hallinnonalan keskeiset haasteet

1.1 Ulkoiset epävarmuudet

Gloaalitalouden, EU:n ja geopolitiikan kehitys raamittavat tulevaisuutta

Maailmantalouden painopiste siirtyy itään ja vahvistuvat alueelliset valtakeskukset – erityisesti Kiina – haastavat Yhdysvaltojen maailmanpoliittista määräävää asemaa. Euroopan merkitys maailmantaloudessa ja -politiikassa vähenee.

EU:n toiminnassa suuntaa näyttää Ranskan ja Saksan parivaljakko, jonka merkitys on entisestään kasvanut Brexitin myötä. Samalla kritiikki EU:n toimintaa kohtaan jatkuu monissa osin itäistä Eurooppaa. Keskeinen kysymys on, kykenevätkö EU-maat yhteistyössä vastaamaan kansalaisten nousseisiin odotuksiin ja pitämään kiinni yhteisistä arvoista sekä uudistamaan EU:ta. Haasteena on myös eriarvoistumisen torjuminen jäsenvaltioiden sisällä ja niiden välillä.

Geopoliittiset riskit ovat viime vuosina kasvaneet ja myös pysynevät koholla seuraavien vuosien ajan. Venäjän kehitykseen liittyy huomattavia riskejä. Euroopan eteläinen lähialue pysyy epävakana ja muuttoliikkeen kehitys vaikeasti ennakoitavana, mihin liittyy myös suuria epävarmuuksia sisältävä kehitys Turkissa. Globaalitasolla länsimaisen kehitysmallin ja arvojen yleismaailmallista tavoiteltavuutta kyseenalaistetaan. Hajottavien voimien vastapainona yhteiset ongelmat ja keskinäisriippuvuus synnyttävät paineita vahvistaa globaalihallinnan mekanismeja, joita myös Yhdysvallat on enenevässä määrin kritisoinut mm. ilmastonmuutoksen torjunnassa.

Suomen talouden kasvu riippuu maailmantalouden kehittymisestä, joka taas on kietoutunut maailmanpolitiikkaan. Yhdysvaltain ja Kiinan kilpailullinen keskinäisriippuvuus on globaalia talouskehitystä eniten määrittävä tekijä myös tulevaisuudessa. Samaan aikaan digitalisaatio, robotiikka, tekoäly ja muu teknologiakehitys edelleen muuttavat globaaleja arvoketjuja ja vaikuttavat suoraan myös vientiriippuvaiseen Suomeen. Ne ovat myös mahdollisuus Suomelle. Uudet teknologiat tulevat vaikuttamaan voimakkaasti yksityisen sektorin organisoitumiseen, yritysten bisnesmalleihin ja yhteiskunnan rakenteisiin ja arvoihin. Informaatiotalouden mukanaan tuomat tehokkuushyödyt voivat olla merkittävät. Toisaalta niihin liittyy haasteita ja uusia riskejä, joiden hallinta ja minimointi tulee olemaan vaativaa. Teknologisen muutoksen nopeus edellyttää suurta dynaamisuutta yhteiskunnan rakenteilta. Tämä alleviivaa tarvetta entisestään nopeuttaa hitaasti eteneviä rakennemuutoksia. Yhteiskunnan tasapainottelu yhtäältä yksityisyyden suojaamisen ja digitalisaation potentiaalisten tehokkuushyötyjen tavoittelun välillä vaatii merkittävää ymmärryksen lisäämistä politiikkatoimenpiteiden vaikutuksista.

Pienenä avotaloutena Suomen taloussuhdanteet riippuvat merkittävästi maailmantalouden ja kaupan kehittymisestä. Vahvojen kauppasiteiden vuoksi globaalitalouden kehitys on Suomen viennin kannalta erittäin merkittävä tekijä. Maailmantalouden lyhyen aikavälin näkymät vahvistuivat vuoden 2018 aikana. Erityisesti Euroopassa talouskehitys on ollut ennakoitua parempaa. Maailmantalouden kasvu on ollut laaja-alaista ja useissa talouksissa sekä vienti että kotimainen kysyntä ovat elpyneet, mikä on vaikuttanut myös siihen, että Suomen ulkomaankauppa lähti voimakkaaseen kasvuun vuonna 2017. Kuitenkin globaalisti talouden, maailmankaupan ja tuottavuuden kasvu on hidastunut verrattuna aikaan ennen finanssikriisiä. Ilmiö vaikuttaa pysyvältä.

Korkojen normalisoituminen rasittaa velkaantuneita, "fintech" haastaa pankkeja

Rahoitusmarkkinoiden näkymiä lähivuosina hallitsee kysymys korkourasta. Sekä yksityiset että julkiset toimijat ovat useissa maissa velkaantuneet huolestuttavalla tavalla matalien korkojen ja runsaan likviditeetin olosuhteissa. Keskuspankkien rahapolitiikka tulee olemaan hyvin varovaista, mutta todennäköisesti ohjaus- ja markkinakorot kuitenkin nousevat nykytasoiltaan. Korkeat velkamäärät altistavat markkinaosapuolet odottamattomille shokeille, myös Suomessa.

Markkinoille tuleva uusi teknologia haastaa pankkien nykyisiä liiketoimintamalleja. Rahoitusmarkkinoiden rakennemuutos tulee myös haastamaan viranomaisten kyvyn sopeuttaa sääntelyä ja toimijoiden valvontaa uuteen ja nopeasti kehittyvään toimintaympäristöön. Pankkien digitalisoitujen prosessien operationaaliset riskit ja rahoitusjärjestelmän kyberhaavoittuvuus tulevat kasvamaan yhä useampien toimintojen muuttuessa tietoverkoissa tapahtuviksi. Viranomaisten osaamisen ja keskinäisen yhteistyön pitää olla Suomessa edelleen korkealla tasolla, jotta riskejä kyettäisiin hallitsemaan.

Teknologinen kehitys muokkaa myös työn sisältöä ja yritysrakenteita. Tekoäly laajentaa niiden työtehtävien joukkoa, jotka korvaavat tai täydentävät ihmistyövoimaa. Kehitys muuttaa myös kansalaisten kulutustottumuksia ja ostokäyttäytymistä. Kaikki nämä muutokset työn tekemisessä, elinkeinotoiminnassa, markkinakanavissa sekä kulutuksessa haastavat perinteisen tulonmuodostuksen ja vaihdannan verottamisen. Perinteiset veropohjat uhkaavat kaventua, ellei verotusta pystytä integroimaan uusiin tuotanto- ja kulutusmuotoihin vaivattomasti suoritettavaksi toiminnoksi.

Kaupungistuminen on globaali megatrendi

Tällä hetkellä kaupungistuminen näkyy kaupunkien vetovoimana. Kaupungistuminen luo monia mahdollisuuksia, mutta tuo myös haasteita. Suomen kaupunkien menestyminen on kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta tärkeää. Tarvitsemme myös tasapainoista aluekehitystä, jossa elinvoimaisilla maakuntien kaupungeilla on merkittävä rooli.

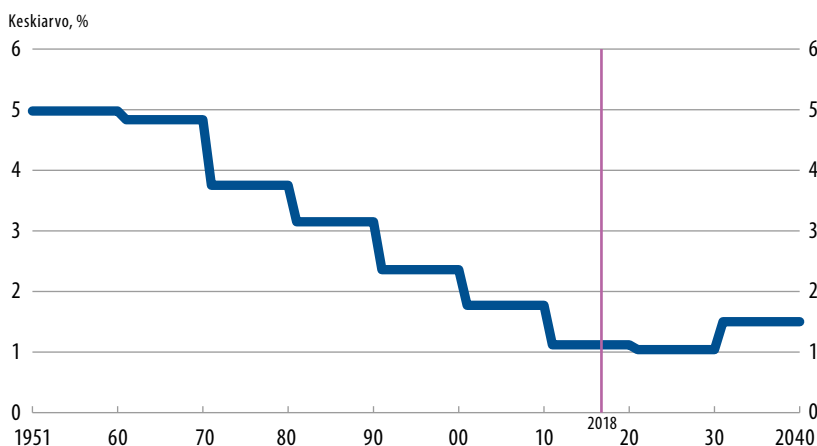
1.2 Rakenteelliset tekijät heikentävät talouden kasvumahdollisuuksia ja julkista taloutta

Hyvä suhdanne, mutta hitaan kasvun näkymät pidemmällä aikavälillä

Suomi elää tällä hetkellä kohtuullisen vahvaa noususuhdannetta. Talouskasvu on laaja-alaista ja huomattavasti nopeampaa kuin menneinä lähivuosina. Nopea kasvu ei kuitenkaan kestä ikuisesti. Keskipitkälle aikavälille ennustettu talouskasvu Suomessa on historiaan nähden vähäistä.

Suomen potentiaalisen kasvun hitaus johtuu talouden rakenteellisista tekijöistä. Työikäisen väestön supistuminen heikentää työpanoksen kontribuutiota talouskasvuun. Lisäksi tuottavuuskasvu on hidastunut, kun korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on lähimenneisyydessä supistunut merkittävästi. Talouden palveluvaltaistumisen seurauksena tuottavuuden kehitys on heikompaa. Myös useita vuosia matalana pysynyt investointiaste on hidastanut uuden tuotantopääoman muodostumista.

Kuvio 1. BKT kasvu



Lähde: TK, VM
Päiväys 17.4.2018

Julkisen talouden heikko vuosikymmen uhkaa jatkua

Yhdeksän viime vuoden aikana koettu kaksoistaantuma on jättänyt jälkensä julkiseen talouteen. Vuoden 2008 jälkeen julkisen velan suhde BKT:hen on kaksinkertaistunut ja julkisyhteisöjen bruttovelka kasvanut yli 70 mrd. eurolla. Samaan aikaan julkisen sektorin myöntämät takaukset ovat kasvaneet huomattavasti. Vielä finanssikriisin alkaessa v. 2008 julkisessa taloudessa oli ylijäämä, jonka turvin kriisin vaikutuksia voitiin pehmentää. Suomi kohtaa seuraavan taantuman huomattavan velkaisena.

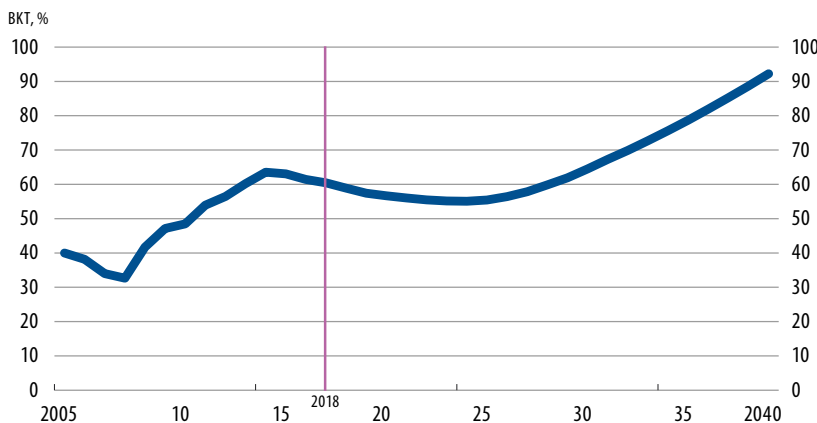
Julkisen talouden tila on ollut heikko jo lähes vuosikymmenen. Vaimean talouskehityksen lisäksi julkista taloutta ovat heikentäneet teollisuuden rakennemuutos ja väestön ikääntyminen. Viimeaikainen suhdannetilanteen normalisoituminen ei riitä parantamaan julkisen talouden tilaa olennaisesti, sillä väestön ikääntyminen jatkuu ja rakenteellinen työttömyys on korkea.

Julkisten menojen automaattinen kasvu jatkuu myös 2020-luvulla. Tuleva väestörakenteen muutos lisää eläke-, terveydenhuolto- ja hoivamenoja, joiden rahoittamiseksi nykyinen jo varsin korkea veroaste ei riitä. Julkisen talouden tulot eivät riitä ylläpitämään kaikkia nopeamman talouskasvun varaan rakennettuja julkisen sektorin rakenteita ja tehtäviä. Velkaantuminen jatkuu seuraavalla vuosikymmenellä.

Veropoliittika vaikuttaa talouskasvuun ja työllisyyteen

Veropoliittikan haasteena on, että samalla kun tulisi huolehtia julkisen talouden kestäväydestä, työn verotukseen kohdistuu kevennyspaineita työllisyyden kohentamiseksi. Julkisen talouden tasapainon saavuttamiseksi tuloverotukseen tehtävät kevennykset voidaan rahoittaa kasvua ja työllisyyttä vähemmän haittaavia veroja kiristämällä. Tällöin kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi kulutus-, ympäristö- ja kiinteistöverotuksen kiristäminen. Myös kansainväliset talousjärjestöt suosittavat verotuksen painopisteen siirtämistä työn verotuksesta näihin veroihin. Veropoliittikalla ei pidä myöskään vahvistaa suhdannevaihteluja.

Kuvio 2. Julkinen velka/BKT ensi vuosikymmenellä



Lähde: TK, VM
Päiväys 17.4.2018

Maakuntaudistus ja sote uudistaa julkista hallintoa

Vuodesta 2020 lähtien Suomen julkinen hallinto järjestetään kolmella tasolla: valtio, maakunta ja kunta. Palveluja myös uudistetaan digitaalisiksi. Maakunta- ja soteuudistuksessa perustetaan 18 maakuntaa, uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut ja rahoitus sekä siirretään maakunnille tehtäviä muista organisaatioista. Lisäksi perustetaan uusi valtion lupa- ja valvontavirasto, johon kootaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä.

Maakuntaudistus- ja sote muuttaa julkisen talouden rakenteita ja myös valtion keinoja ohjata julkista taloutta. Maakuntien osalta keskeistä on onnistua tavoitteessa hillitä kustannusten kasvua, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Väestön ikääntymisestä seuraava menojen kasvupaine siirtyy kunnilta maakunnille, jotka saavat rahoituksensa kokonaan valtiolta.

Myönteinen suhdanne ei ratkaise julkisen talouden rakenteellisia ongelmia

Odotuksia nopeampi talouskasvu ei ratkaise julkisen talouden rakenteellisia ongelmia, vaan tarvitaan toimia työllisyysasteen nostamiseksi ja julkisen palvelutuotannon tehostamiseksi. Lisäksi hävittäjäkaluston uusiminen ja muut investointitarpeet mm. korjausvelka luovat merkittäviä paineita julkiseen talouteen 2020-luvulla. Eläkejärjestelmän tila on nyt vakaa, mutta eläkemaksujen korotuspaineet nousevat kohtuuttomiksi, jos tuleva kehitys jää alle ennusteiden.

Noususuhdanne on hyvä ajankohta uudistaa talouden rakenteita ja vahvistaa talouden kasvuedellytyksiä. Vahva talouskasvu vaimentaa epäsuotuisia vaikutuksia, joita uudistuksista voi aiheutua lyhyellä aikavälillä. Talouskasvu ja julkisen talouden kestävyys riippuvat kyvystämme uudistaa rakenteita ja toimintatapoja sekä hyödyntää uutta osaamista. Jos noususuhdannetta ei käytetä julkisen talouden vahvistamiseen, tulevaisuuden menopaineet ja mahdolliset uudet taantumet joudutaan kohtaamaan tilanteessa, jossa julkisen talouden hoito nojautuu jo valmiiksi alijäämäisiin budjetteihin.

2 Ratkaisuja taloutemme haasteisiin

2.1 Työllisyysasteen nostaminen keskeistä

Ikääntyminen ja alhainen työllisyys uhka hyvinvointivaltiolle

Nykyisten väestöennusteiden mukaan Suomessa ainoana kasvavana ikäluokkana pysyy yli 75-vuotiaat. Tämä ikäluokka aiheuttaa suurimman menopaineen sosiaali- ja terveyspalveluille. Jos haluamme ylläpitää kestävää pohjoismaista hyvinvointivaltioita, olennaisinta on riittävän korkea työllisyysaste pysyväisluonteisesti. Jatkossa työlliset/väestö-suhteen pitäminen vakiona tai 1990-luvun keskiarvossa vaatii n. 80 % työllisyysasteen.

Politiikkavalintojen keskeisin haaste syntyy niin sanotusta trilemmasta: haluamme hyvät kannusteet työn tekemiseen, pohjoismaisen turvaverkon ja kestävä julkisen talouden. On hyvin vaikea tasapainottaa kaikkia kolmea tavoitetta. Toisaalta työllisyys on keskeistä köyhyyden poistamisessa. Alimpaan tulokymmenykseen on vaikea joutua työllisenä, mutta helppoa työttömänä.

Työn kysyntä ja tarjonta riittämätöntä

Työn kysynnän kohentamiseen ei ole helppoja keinoja. Työn kysyntään voidaan vaikuttaa lähinnä pitämällä huoli siitä, että työllistäminen on kannattavaa. Yritys ei palkkaa lisää työvoimaa, elleivät lisääntyneet työvoimakustannukset tule katetuksi laajemmalla tai laadukkaammalla tuotannolla. Paikallisen sopimisen edistäminen saattaa auttaa luomaan uusia työpaikkoja korkean työttömyyden alueille. Toimet, joiden seurauksena yrityssektorin tuottavuus tai vientimenestys kohoaa, saattavat myös lisätä työn kysyntää.

Lisää työn tarjontaa läpi elinkaaren

Tämä tarkoittaa nuorten työmarkkinoille kiinnittymisen helpottamista ja nopeuttamista, hyvien työnteon kannustimien ja edellytysten takaamista työuran aikana sekä työssä jatkamisen tukemista vanhemmalla iällä. Työllisyyden kannalta on tärkeää, millaiset taloudelliset kannustimet työn vastaanottamiseen sosiaaliturva- ja verojärjestelmä luovat. Epätyypillisten työsuhteiden mahdollisesti lisääntyessä ja työn pirstaloituessa on huomioitava myös se, miten kannustimet vastaavat työelämän muutoksiin.

Työn vastaanottamiseen liittyviä kannustinongelmia voidaan pienentää hyödyntämällä vuoden 2019 alusta käyttöön otettavan tulorekisterin tarjoamia mahdollisuuksia. Tulorekisteri tulee mahdollistamaan sosiaaliturvan ja tuloverotuksen kehittämisen reaaliaikaiseksi ja tällä tavoin myös poistaa byrokratiaa. Reaaliaikaisuus vähentäisi progressiiviseen tulo-

verotukseen ja tuloperusteiseen sosiaaliturvaan liittyviä kannustinongelmia. Tuet ja tuloverotus reagoisivat joustavasti tulorekisterin tietojen perusteella henkilön kulloiseenkin tilanteeseen, jolloin poistuu etuuksien loppumisen ja uudelleen anomisen ongelma. Päivärahaa ja asumistukea voitaisiin maksaa heti työjakson päätyttyä, jos kokonaisansio jää alle tulonormien. Tulorekisterin mahdollisuuksien hyödyntäminen parantaa siten erityisesti lyhyiden työsuhteiden houkuttelevuutta ja lisää tehtyjen työtuntien määrää taloudessa.

Työn verokiila yksi länsimaiden suurimpia

Verokiila muodostuu työnantajamaksuista sekä palkansaajan tuloveroista ja sosiaalivakuutusmaksuista. Verokiila kasvattaa työvoimakustannusta ja heikentää työn tekemisen taloudellista kannustinta. Veron taso ja progressio voivat vaikuttaa myös kouluttautumispäätöksiin. Lisäksi huolena on se, että yhä useampi korkeasti koulutettu hakeutuu ulkomaille töihin. Vastaavasti Suomen olosuhteet ja verotus eivät välttämättä houkuttele osaa-vaan työvoimaa ulkomailta.

Asumisella on iso rooli työnteon kannustimiin. Korkeat asumiskustannukset kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla vaikeuttavat myös työvoiman alueellista liikkuvuutta. Työllisyyden kannustimia voidaan parantaa lisäämällä kaavoitusta ja uudistamalla asumisen tukia.

Työuria täytyy pidentää alusta, keskeltä ja lopusta

Matalasti koulutettujen – erityisesti pelkän perusasteen koulutuksen varassa olevien – työllisyys on alhaista. Osaamisella on siis tärkeä rooli korkean työllisyysasteen saavuttamisessa. Nuorille on taattava riittävät perustaidot, minkä lisäksi jatko- ja aikuiskoulutusmäärät ja koulutuksen sisältö on suunniteltava vastaamaan työelämän tarpeita. Ihmisten toimialoittaista, ammatillista ja alueellista liikkuvuutta on edistettävä tukemalla jatkuvaa oppimista julkisen talouden kannalta kestäväällä tavalla.

Noin 16% 18-24-vuotiaista suomalaisista ei opiskele tai ole töissä. Kasvattamalla toisen asteen koulutuksen suorittaneiden nuorten osuutta voidaan ehkäistä syrjäytymistä. Yksi mahdollinen keino kasvattaa toisen asteen tutkinnon suorittaneiden määrää on oppivelvollisuuden nosto.

Suomessa korkeakouluopiskelijat valmistuvat kansainvälisesti verrattuna vanhoina, johtuen sekä pitkistä opiskeluaajoista että myöhäisemmästä opintojen aloituksesta. Työuria voitaisiin pidentää alkupäästä nopeuttamalla opintoihin siirtymistä toisen asteen koulutuksen jälkeen sekä lyhentämällä opiskeluaikoja.

Työuran keskivaiheilla lastensaanti ja -hoito ovat merkittävä syy naisten työmarkkinoilta poistumisille. Perhevapaajärjestelmän sekä varhaiskasvatuspalveluiden saatavuuden ja kustannusten kautta voidaan vaikuttaa erityisesti pienten lasten äitien työnteon kannustimiin, koska äidit pitävät suurimman osan perhevapaista. Lisäämällä työnteon joustoja, kuten esimerkiksi joustavia työehtoja tai mahdollisuuksia osa-aikatyöhön, voidaan myös kannustaa pienten lasten vanhempien osallistumista työmarkkinoille.

Työmarkkinoiden heikko kohtaanto alentaa työllisyyttä

Työvoiman ja avoimien työpaikkojen yhteensopivuudessa on Suomessa alueellisia ja ammattien välisiä eroja. Tietyillä maantieteellisillä alueilla ja tietyissä ammateissa on pulaa työntekijöistä, vaikka samaan aikaan työttömyys on korkeaa. Työvoimakapeikkoja voidaan poistaa edistämällä alueellista, toimialojen välistä ja ammatillista liikkuvuutta. Yksi tapa parantaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuutta on koulutus. Koulutusmäärät ja koulutuksen sisältö voidaan pyrkiä suunnittelemaan niin, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin työn kysyntää. Työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuutta voidaan edistää myös ammatillisella täydennys- ja työvoimapolitiisella koulutuksella sekä tukemalla elinikäistä oppimista. Elinikäisen oppimisen tukemisessa tärkeää on myös se, miten hyvin tuki kohtaa ne henkilöt, joilla työllistymisedellytysten näkökulmasta on suurin tarve osaamisen kehittämiseksi.

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa on noin 145 000 piilotyötöntä, eli henkilöä, jotka ovat siirtyneet työvoiman ulkopuolelle, mutta olisivat valmiita ottamaan vastaan työtä, jos sitä tarjottaisiin. Piilotyöttömyyden syihin lukeutuvat työnhausta luopuminen tai esimerkiksi terveydelliset, opiskeluun tai lasten hoitoon liittyvät syyt. Työn tarjonnan lisäämiseksi pitäisi pyrkiä ennalta ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä ja toisaalta myös tukemaan ihmisten uudelleen kiinnittymistä työmarkkinoille.

Työn tarjontaa voidaan lisätä myös houkuttelemalla ulkomaista työvoimaa poistamalla tarveharkinta. Tutkimustulosten mukaan lisääntynyt työperäinen maahanmuutto ei luo paineita palkkojen alentamiseen tai uhkaa kotimaista työllisyyttä.

Työuran loppupäässä keskeistä on todellinen työvoimasta poistumisikä. Tähän vaikuttavat eläkejärjestelmän lisäksi myös työkyky sekä työnteon joustot. Työssä jatkamista voidaan edistää tukemalla työkykyä ja terveyttä sekä tarjoamalla joustavia työntekomahdollisuuksia kuten osa-aikatyötä työkyvyn mahdollisesti aletessa ikääntymisen myötä. On myös tärkeää, että eläkejärjestelmä ja muu sosiaaliturva mahdollistavat joustavan työnteon.

2.2 Suotuisat puitteet tuottavuuden kasvulle

Pidemmällä aikavälillä tuottavuuden kasvu on keskeisin hyvinvoinnin lähde. Tuottavuuden kohentamiseen ei kuitenkaan ole helppoja politiikkakeinoja. Julkinen hallinto voi toimenpiteillään edistää tai hidastaa tuottavuuskehitystä tahallisesti tai tahattomasti. Tuottavuuskehitykseen voidaan vaikuttaa myös verojärjestelmää kehittämällä. Tehokas verojärjestelmä kohtelee eri toimialoja ja yritysmuotoja neutraalisti siten, että verotus ei vääristä tai haittaa pääomien vapaata ohjautumista tuottavimpiin kohteisiin.

Tuottavuuden kasvu on viime vuosina hidastunut siitä, mihin viime vuosikymmeninä to-
tuimme. Ilmiö on globaali. OECD:n analyysi on paljastanut, että tuottavuus jatkaa kas-
vuaan kaikkein tehokkaimmissa yrityksissä, mutta on hidastunut merkittävästi tai jopa
pysähtynyt muuten.

Työmarkkinoiden toimivuutta kohennettava

Työmarkkinoiden toiminta näyttäytyy heikkona lenkkinä Suomessa talouden reaalista kilpailukykyä kartoittavissa WEF- ja IMD-raporteissa. IMF kehotti vuoden 2017 Suomen artikla IV-raportissaan lisäämään joustavuutta palkanmuodostuksessa siirtämällä sopimusvaltaa enemmän yrityksiin. Talouspolitiikan arviointineuvosto totesi vuoden 2016 raportissaan, että paikallinen sopiminen ja joustoklausuulit, joihin liittyy takuu työpaikkojen pysyvyydestä, tarjoaisivat taloudellisiin vaikeuksiin joutuville yrityksille muitakin tapoja sopeutua ohimeneviin häiriöihin kuin lomautukset ja irtisanomiset.

Osaaminen, luova tuho ja kilpailu tuottavuuskasvun keskiössä

Pidemmällä aikavälillä tuottavuuskasvua tuo parempi osaaminen, uusien parempien työ- ja toimintatapojen omaksuminen sekä tutkimus- ja kehityspanosten soveltaminen, joista yrityssektori saa uusia innovaatioita. Myös julkisten palvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden kohentaminen on tärkeää sekä hyvinvoinnin että julkisen talouden kestävyuden kannalta. Hyvin toimiva julkinen sektori on ollut yksi Suomen kilpailueduista.

Vaikka Suomen PISA-tulokset ovat heikentyneet, olemme osaamisessa edelleen maailman parhaiden maiden joukossa. Olemme kuitenkin alisuoriutuneet tämän osaamisen muuntamisessa tuottavuudeksi ja sen kasvuksi.

Hyvin toimiva kilpailu kannustaa yrityksiä jatkuvaan ponnisteluun tuottavuuden edistämiseksi. Modernin kilpailupolitiikan edelleen kehittäminen on tärkeää, mutta on epä-
todennäköistä, että täältä enää löytyy helppoja keinoja tuottavuuden kohentamiseen. Sen
sijaan muun sääntelyn esteiden ja niiden aiheuttamien kustannusten vähentäminen sekä

markkinoillepääsyn ja keuhkojen yritysten poistumisen edistäminen auttavat voimavarojen siirtymistä parempiin käyttöihin.

EU:n laajuiset markkinat luovat suuren kotimarkkinan ja tuovat suurtuotannon ja muita etuja. EU-politiikassa yhteismarkkinoiden edistämällä voitaisiin auttaa tuottavuuskasvua.

Tuottavuutta voidaan yrittää kohentaa panostamalla T&K-menoihin. Suomessa nämä panostukset ovat viime vuosina laskeneet lähinnä elektroniikkateollisuuden rakennemuutoksen myötä, mutta ilmeisesti jatkaneet kasvuaan monilla muilla aloilla. Suomen T&K-panostukset on kuitenkin murto-osa globaaleista panostuksista. Tärkeää olisi siis pystyä oppimaan muualla tehdyistä panostuksista kehitettäessä toimintoja Suomessa. Tiedämme, että vain parhaat yritykset osallistuvat kansainväliseen yhteistyöhön. Keskeistä on osaamisen jatkuva kehittäminen.

Hyvien johtamiskäytäntöjen omaksuminen on myös tärkeää tuottavuudelle. Ensimmäiset tutkimustulokset viittaavat siihen, että johtaminen Suomessa on laadukasta.

2.3 Julkisen hallinnon rakenteet ja tehtävät uudistuvat

Hallinnon rakenteet luovat puitteet toimivalle julkiselle hallinnolle. Julkisen hallinnon toimivuus puolestaan on edellytys julkisen talouden kestävyydelle, yritysten tasapuolisille toimintaedellytyksille sekä asukkaille tarjottavien palvelujen yhdenvertaiselle saatavuudelle. Maakunta- ja sote-uudistuksessa perustetaan maakunnat, uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut ja rahoitus sekä siirretään maakunnille uusia tehtäviä. Osana tätä muutosta perustetaan Valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova). Luova on uudenlainen, monialainen virasto, johon kootaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä nykyisestä aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta, Valvirasta ja Maa-talousyrittäjien eläkelaitos Melasta. Virastolla on valtakunnallinen toimivalta, mutta se toimii jokaisessa maakunnassa.

Tavoitteena on tarjota ihmisille nykyistä yhdenvertaisempia palveluja, vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja sekä hillitä kustannusten kasvua tilanteessa, jossa väestön ikääntyminen lisää palvelujen kysyntää.

Uudistuksen toimeenpanon loppuun saattaminen ja sille asetettujen tavoitteiden toteutumisen varmistaminen ovat seuraavan vaalikauden keskeisiä tehtäviä. Tämä edellyttää myös kokonaisvaltaista uudistuksen toimeenpanon ja sen vaikutusten arviointia sekä mahdollisten tarkennusten tekemistä lainsäädäntöön. Tärkeä tavoite on varmistaa valtion ohjauksen toimivuus maakuntien tehtäväkentän moninaisessa kokonaisuudessa. On vält-

tämätöntä edelleen kehittää mallia, jolla varmistetaan valtionhallinnon ohjauksen yhtenäisyys maakunnan näkökulmasta ja samalla kuitenkin huomioidaan niiden tehtävien monialaisuus.

Maakunnan rahoitus perustuu valtioon. Maakuntien rahoitusjärjestelmään sisältyy kustannusten nousun rajoitin, jolla pyritään hillitsemään sote-menojen kasvua. Maakuntien rahoitusjärjestelmä on siirtymäkauden jälkeen laskennallinen, ja toteutuneiden kustannusten kasvu huomioidaan rahoituksen tarkistuksessa vain osittain. Seuraavalla vaalikaudella jouduttaneen arvioimaan ja selvittämään maakuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeita. Jatkossa pohdittavaksi kysymykseksi nousee, onko tarpeen selvittää maakuntien mahdollista verotusoikeutta. Verotusoikeus vahvistaisi maakuntien itsehallintoa, mutta sisältäisi riskin kokonaisveroasteen noususta.

Asiakkaiden valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa lisääntyy uudistusten myötä asteittain. Valinnanvapausjärjestelmän ja siihen liittyen markkinoiden toimivuutta sekä vaikutuksia palvelujen saatavuuteen ja kustannuksiin voidaan tarkastella toimeenpanon edetessä. Samalla on mahdollista pohtia tarvetta laajentaa valinnanvapautta myös muille aloille kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Tiedolla johtamisen merkitys kasvaa

Eryteisesti maakuntien kannalta korostuu yhteensopivien tietojärjestelmien tarve ja mahdollisuus digitalisaation laaja-alaiseen hyödyntämiseen. Tällä on erittäin tärkeä merkitys maakunta- ja soteuudistuksesta saatavien tavoiteltujen hyötyjen toteutumisen kannalta. Aikatauluista johtuen laajat tietojärjestelmäuudistukset tullaan tekemään, kun toiminta on käynnistetty.

Uudistuksella on vaikutuksia myös julkisen sektorin eläkejärjestelmään. Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävän työryhmän työhön perustuen on tärkeää turvata kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmien kestävyys kuntien ja maakuntien maksurasitusta nostamatta.

Kuntien rooli muuttuu

Kuntien valtionosuusjärjestelmää muutetaan osana maakunta- ja sote-uudistusta siten että pystytään rajaamaan sote-uudistuksesta aiheutuvaa kunnan talouden tasapainon muutosta. Kunnat ovat jatkossakin vahvoja elinvoiman, sivistyksen ja hyvinvoinnin turvaajia. Kuntien roolit voivat kuitenkin erilaistua tulevaisuudessa kunnan omien strategisten painotusten ja kuntalaisten tarpeiden mukaan sekä kunnan uudistumiskyvystä riippuen.

Työnjako eri hallinnon tasojen välillä tulee olla toimivaa. Elinvoimaisen kuntarakenteen saavuttamiseksi voi olla tarpeen tukea kuntien vapaaehtoisia yhdistymisiä. Kuntatalou-

den kokonaisohjaukseen tulee myös kiinnittää huomiota. Tarvitaan myös monimuotoisen kaupunkipolitiikan kokonaisvaltaista tarkastelua, jossa huomioidaan erilaisten kaupunkien rooli maakuntauudistuksen myötä.

Keskushallinto uudistuu

Uudistamisessa laaditaan ehdotus 2020-luvun virastomalliksi sekä rakenteellisia uudistuksia koskevista periaatteista erityisesti erityistehtävayhtiöiden perustamiseen ja uudelleenjärjestelyihin liittyen. Keskushallinnon uudistusten osalta on tärkeää tunnistaa nykyiseen virastomalliin liittyviä piirteitä, jotka voivat muodostua esteeksi virastojen toiminnallisten tarpeiden toteuttamiselle. On tarpeen tarkastella esimerkiksi virastomuodon oikeudellisesta asemasta, ohjausta, rahoitusta, johtamista sekä toimintatapoja koskevia uudistustarpeita. Tavoitteena on lisätä valtion virastojen ja laitosten toiminnallista joustavuutta ja näin parantaa virastojen toimintakykyä.

Osana keskushallinnon uudistamista on tarkasteltava myös valtionhallinnon toimintojen yhtiöittämistä koskevia periaatteita ja yhtiörakenteiden läpinäkyvyyttä. On tärkeää, että valtiohallinnon toimintojen organisoinnissa noudatetaan yhteisiä periaatteita ja yhteistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Samankaltaisissa olosuhteissa toiminnan organisoinnin tulee lähtökohtaisesti johtaa samanlaiseen lopputulokseen. Tässä tulee kiinnittää huomiota valtion erityistehtävayhtiöihin, liikelaitoksiin ja virastoihin hahmottamalla kunkin organisaatiomuodon valintaan keskeisesti vaikuttavat näkökannat. On myös tarpeen tarkastella virastojen ohjausmallin kehittämistarpeita. Erityisesti esille nousee kysymys, milloin virastoja tulee ohjata poikkihallinnollisella moniohjauksella ja milloin taas on kyse perinteisemmästä yhden ministeriön ohjausmallista.

Valtion keskushallinnon uudistamisella tulee varmistaa valtioneuvoston ja valtionhallinnon tuloksellinen toiminta tulevaisuuden digitaalisen hallinnon ohjauksessa ja toteuttamisessa. Virastojen tehtävät voivat olla monialaisia ja sisältää erilaisia tehtäviä, mutta palvelukokemuksen on oltava asiakkaalle johdonmukainen ja selkeä. Tavoitteena tulee olla aito toimintatapamuutos toiminnan ja prosessien ehdoilla ja yhdistettynä asiakkaan odotuksiin. Selkeä rakenne ja ohjaus tuottavat taloudellista tehokkuutta ja laadukkaita palveluja.

Keskeistä on parantaa valtionhallinnon strategisten ohjausjärjestelmien yhteentoimivuutta hallituksen strategisten tavoitteiden poikkihallinnollisen toimeenpanon tehostamiseksi. Tavoiteasetannan yhtenäisyys on varmistettava ennen uudistusten toimeenpanon käynnistämistä. Muutosten toimeenpanokyvyn tehostaminen edellyttää luottamuksen vahvistamista yhteiskunnassa. Isojakin muutoksia voidaan panna toimeen, kun kansalaiset luottavat hallintoon ja julkisen hallinnon toimijat luottavat toisiinsa, yrityksiin ja kolmannen sektorin toimijoihin ja kansalaisiin.

2.4 Toimintatapoja uudistamalla varmistetaan tuloksekkaat julkiset palvelut

Pohjoismainen hyvinvointimalli on Suomessa kansalaisille tärkeä. Sen ylläpitäminen ja kehittäminen muodostavat merkittävän osuuden julkisesta taloudesta. Keskeisenä hallintopolitiikan tavoitteena tulee olla, että julkisen hallinnon tuottavuuskehitys käännetään selvään nousuun ja sitä kautta tuetaan kestävyysvajeen hallintaa ja mahdollistetaan hyvinvointimallin säilyttäminen.

Tuottavuuden kehittäminen toimintatapoja ja prosesseja uudistamalla

Valtion toimintojen digitalisaatiolle ja tuottavuuden kehittämiseksi on asetettu vuosittainen 0,5 % tuottavuustavoite (oikeus-, sisä- ja puolustusministeriötä koskee 0,3 % tavoite). Näin eläkepoistumaa voidaan hyödyntää henkilöstövoimavarojen käytön tehostamisessa. Kehittämisen malli sisältää vahvan kannustimen, joka kannustaa eri toimijoita etupainotteiseen digitalisaation ja tuottavuuden kehittämiseen. Kehittämistä tuetaan ja se varmistetaan yhteisillä kehittämishankkeilla, tuottavuuspotentiaaliallyseilla sekä resursoimalla keskitetysti toiminnan digitalisaatiota ja tuottavuutta parantavia hankkeita.

Digitaalisessa maailmassa vaikuttavuutta luodaan tiedon tehokkaalla hyödyntämisellä. Tietoon perustuva päätöksenteko hyödyttää koko yhteiskuntaa ja tiedolla johtaminen luo uudenlaista avointa johtamisen kulttuuria. Tiedolla johtamisen kehittämisessä tulee keskittyä siihen, että keskeiset valtionhallinnon konsernitoimijat tehostavat tiedonhallintaa sekä rakentavat yhdessä analysointi- ja raportointipalveluja ja vahvistavat tiedolla johtamisen toimintamallia ja ekosysteemiä.

Rutiiniasioiden ratkaiseminen tapahtuu etukäteen ohjelmoitujen algoritmien avulla. Oppiva tekoäly voidaan käyttää tilanteissa, joissa tarvitaan esimerkiksi olosuhteisiin liittyvää harkintaa. Kone oppii ihmisen toiminnasta, miten arviointi on tehty ja esimerkiksi suhteellisuusperiaatetta noudatettu. Algoritmien tarkistaminen on ollut teoriaa, mutta kansalainen on voinut varmistaa tuloksen laskemalla itse ratkaisun. Tekoäly voi toimia ihmisen tukena tämän valmistellessa ratkaisua tai se voi tehdä niitä itsenäisesti.

Myös valtion tukipalveluissa digitalisaatio etenee siten, että rutiinitehtävät on automatisoitu ja tekoäly mahdollisuudet ovat laajassa käytössä. Yhteisten tukipalvelujen toteutuksessa on siirrytty palvelukeskuksista osaamiskeskuksiin, jotka tuottavat asiakaslähtöisiä kokonaispalveluita (esim. toimitila, talous- ja henkilöstöhallinto, hankintatoimi) kustannustehokkaasti ja laadukkaasti.

Kansalaiset, elinkeinoelämä ja kansainvälisen järjestelmän toimijat tarvitsevat selkeästi hahmotettavan ja ennustettavasti toimivan, mutta muutoskykyisen julkisen hallinnon.

Julkisilta palveluilta odotetaan samanlaista käyttökokemusta kuin yksityisiltä palveluilta. Digitalisaatio parantaa julkisten palvelujen saatavuutta niille ihmisille, jotka kykenevät ja haluavat käyttää internetiä. Näiden ihmisten osalta aika- ja paikkariippumattomat digitaaliset palvelut pienentävät muun muassa maantieteestä tai elämäntilanteesta johtuvaa eriarvoisuutta palvelujen käyttäjinä. Julkiselta hallinnolta odotetaan myös oikeusvarmuutta ja kansalaisten perusoikeuksien turvaamista. Näiltä osin keskeiset kehittämistarpeet liittyvät valtionhallinnon yhtenäisyyden, johtamisen, asiakaslähtöisen kehittämisen, digitalisaation ja resurssitehokkuuden vahvistamiseen.

Luottamus julkiseen hallintoon mahdollistaa

Hyvä hallinto ja tehokas lainsäädäntö ovat perinteisesti olleet Suomelle tärkeä kilpailukykytekijä. Korkea yhteiskunnan eri toimijoiden keskinäinen luottamus on nähty kivijalkana, joka mahdollistaa hallinnon tuloksellisuuden ja haluttujen uudistusten toimeenpanon. OECD:n selvityksen mukaan kansalaisten luottamus hallintoon on Suomessa edelleen sen jäsenmaiden korkeimpia. Vuonna 2016 noin 50 % suomalaisista vastaajista ilmoitti luottavansa kansalliseen hallintoon. Hallintoon luottavien määrä on kuitenkin pudonnut lähes 30% vuodesta 2007. Lasku on nopeampaa kuin missään muussa OECD-maassa tällä tarkasteluvälillä.

Luottamusta vahvistavat hallinnon kehittämistoimet liittyvät erityisesti hallinnon integriteettiin, avoimuuteen, kansalaisten osallisuuteen ja julkisten palvelujen laatuun. Integriteetin kehittämiseen liittyen Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO on vuonna maaliskuussa 2018 julkaisemassaan Suomen maa-arvioinnissa suositellut muun muassa ministereille ja johtaville virkamiehille suunnattuja käytäntösääntöjä ja koulutuksia, sidonnaisuusilmoituksien järjestelmällisempää analysointia ja ilmoittamiskäytäntöjen kehittämistä sekä niin sanottuun pyöröovi-ilmiöön liittyviin eturistiriitatilanteisiin puuttumista. Pyöröovi-ilmiöllä tarkoitetaan avainvaikuttajien siirtymistä julkisen sektorin palveluksesta yksityiselle puolelle ja päinvastoin.

Luottamuksen rakentamisessa yhteiskunnan toimijoiden välillä hallinnolla on ollut tärkeä rooli kolmantena osapuolena. Teknologian kehittyminen on jo muuttanut luottamuksen syntymisen mekanismeja. Esimerkiksi alustoissa luottamus syntyy avoimuuden ja vertaisarviointien kautta. Seuraava askel tulee olemaan hajautettuun tietojenkäsittelyyn perustuvat ratkaisut, joista tärkein on lohkoketjut. Siinä luottamus voidaan synnyttää toimijoiden välille ilman kolmatta osapuolta. Tämä tulee vaikuttamaan hallinnon rooliin ja tehtäviin useilla elämän alueilla.



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi
ISBN: 978-952-287-591-4 PDF
ISSN: 2489-8015 PDF