

# KANSAN- VALLAN PERUSKORJAUS

Kaikki voimavarat käyttöön

**Tekijät:**



**LIISA HYSSÄLÄ**  
([liisa.hyssala@sitra.fi](mailto:liisa.hyssala@sitra.fi))  
Vanhempi neuvonantaja, Sitra

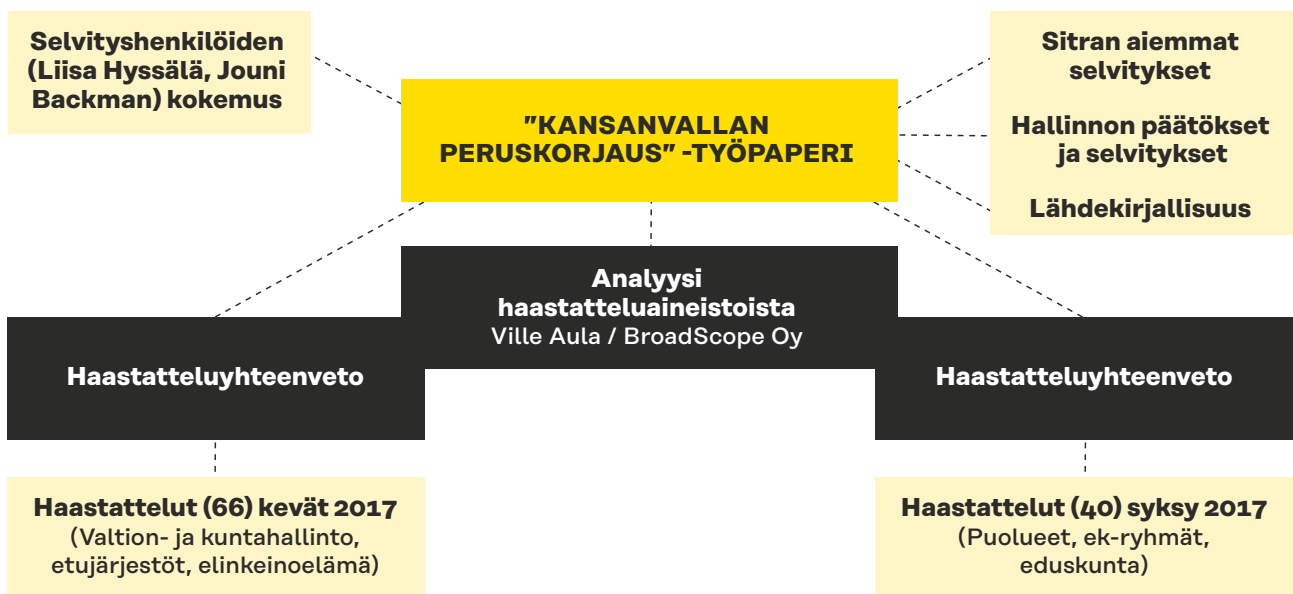


**JOUNI BACKMAN**  
([jouni.backman@sitra.fi](mailto:jouni.backman@sitra.fi))  
Vanhempi neuvonantaja, Sitra

Yli 100-vuotisen edustuksellisen demokratiamme rakenteet ja toimintatavat eivät enää vastaa nykyajan ja tulevaisuuden tarpeita. Tämä oli yksi pääviesteistä osana tätä selvitystyötä tehdyistä yli sadasta haastattelusta, joissa keskeiset vaikuttajat valtion- ja kuntahallinnosta, eduskunnasta, valtioneuvostosta, puolueista, etujärjestöistä ja elinkeinoelämästä pääsivät luottamuksellisesti kertomaan näkemyksiään.

Tässä työpaperissa esitellään haastattelujen ja muun laajan lähdeaineiston pohjalta laadittu analyysi, johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset kansanvaltamme uudistamiseksi. Toimenpide-ehdotuksissa tarjotaan ratkaisuja muun muassa kansalaisten osallisuuden ja suoran demokratian lisäämiseen sekä puolueiden ohjelmatyön vahvistamiseen. Lisäksi niissä kannustetaan pohtimaan vähemmistöhallitusten muodostamisen edellytyksiä. Työpaperissa on myös konkreettisia uudistamishdotuksia eduskunnan ja valtioneuvoston rakenteisiin ja toimintatapoihin, jotka nykyisellään tarraavat liikaa menneeseen ja vaientavat muutokset.

## "Kansanvallan peruskorjaus" -työpaperin synty



## ”On uudesta luotava maa”

Sitra kutsui allekirjoittaneet selvittämään, miten suomalainen päätöksentekojärjestelmä ja hallinto kykenevät selviytymään tulevista haasteista erityisesti kansanvallan näkökulmasta.

Osana selvitystyötä haastattelimme 106 keskeistä vaikuttajaa valtion- ja kuntahallinnosta, eduskunnasta, valtioneuvostosta, puolueista, etujärjestöistä ja elinkeinoelämästä. Haastatteluissa korostettiin luottamuksellisuutta ja henkilökohtaisuutta sekä rohkaistiin ”out of the box”-ajatteluun. Haastattelut taltioitiin ja analysoitiin erilliseksi yhteenvedoksi.

Haastattelujen lisäksi olemme tutustuneet mm. aihepiiriä koskevaan lainsäädäntöön ja sen valmisteluaineistoon sekä tutkimuksiin, selvityksiin ja työryhmäraportteihin. Sitra on tehnyt aihepiiriä sivuavia selvityksiä mm. demokratiasta ja osallisuudesta sekä tiedon käytöstä päätöksenteossa. Selvitys tukee Sitran aiempaa työtä strategisen hallitusohjelman kehittämiseksi ja Sitran julkishallinnon virkamiesten laajaan koulutusohjelmaan liittyvää valmisteilla olevaa keskusteluasiakirjaa.

Selvityksen analyysi, johtopäätökset ja toimenpide-esitykset perustuvat pääosin em. haastatteluihin, mutta myös allekirjoittaneiden henkilökohtaiseen kokemukseen ja näkemykseen mm. yhteensä 39 vuoden ajalta eduskunnassa ja 12 vuoden ajalta valtioneuvostossa viidessä ministeriössä sekä yhteensä yli 80 vuoden ajalta puolueiden jäsenenä.

Väliotsikoiden sitaatit ovat suoria lainauksia haastatteluista, mutta muilta osin yksittäisiä haastatteluja ei siteerata suoraan.

Toimenpide-esityksemme keskittyvät demokratian kolmeen keskeiseen toimijaan: Puolueisiin, eduskuntaan ja valtioneuvostoon. Esitykset eivät ole yhteismitallisia. Osa on enemmänkin keskustelunavauksia, osa hyvin konkreettisia.

Haastamme ennakkoluulottomasti pohtimaan, vastaavatko yli satavuotisen edustuksellisen demokratiamme rakenteet ja toimintatavat kaikilta osin nykyajan ja tulevaisuuden tarpeita. Oma vastauksemme on ei. On kansanvallan peruskorjauksen aika.

**Liisa Hyssälä**

**Jouni Backman**



### **LIISA HYSSÄLÄ**

Liisa Hyssälä on tehnyt pitkän uran terveyden, hyvinvoinnin ja politiikan parissa. Hyssälä työskenteli Kelan pääjohtajana vuosina 2010–2016. Sitä ennen hän toimi kansanedustajana vuosina 1995–2010 sekä ministerinä Anneli Jäätteenmäen hallituksessa sekä Matti Vanhasen I ja II hallituksessa. Hyssälä pitää rohkeita yhteiskunnallisia uudistuksia välttämättöminä hyvinvoinnin turvaamiseksi.



### **JOUNI BACKMAN**

Jouni Backmanilla on takanaan pitkä poliittinen ura, joka antoi eväitä pohdittua, voisiko Suomea johtaa toisinkin. Backman toimi kansanedustajana 1987–2007 ja 2011–2015 ja ministerinä Paavo Lipposen ensimmäisessä ja toisessa hallituksessa. Backman uskoo kansalaisten suoran osallistumisen ja sitä palvelevan tekoälyn korvaavan ison osan nykyrakenteista.

Kansanvallan peruskorjaus -työpaperin tavoitteena on Backmanin ja Hyssälän mukaan tehdä Suomesta jälleen vuoden 1906 tavoin demokratian mallimaa. Työpaperiin liittyvät verkkoartikkelit sekä taustaineistot löydät osoitteesta [www.sitra.fi/kansanvalta](http://www.sitra.fi/kansanvalta).

# Sisältö

1. Johdanto: Rohkea uudistuminen	6
2. Megatrendit: Toimintaympäristön muutos haastaa nykytilan	7
3. Kansanvallan tila: Luottamus hukassa, osallisuus heikkoa	8
3.1 Luottamus: "Alkaa kuulua helinää koneesta joka puolelta"	
3.2 Muuttuva kansalainen: "Viesti on jäänyt puolitiehen"	
3.3 Oikeus osallistua ja vaikuttaa: "Me missataan iso voimavara"	
3.4 Algoritmidemokratia: "Sit ohitetaan se järjestelmä"	
3.5 Vaalijärjestelmä: "Aatteelliset suuret visiot ovat vähän hämärtyneet"	
4. Päätöksenteon puitteet: Roolit selviksi	21
4.1 Mistä esityslista?: "Kaikki mikä liikkuu, on politiikan agendalla"	
4.2 Kuka vastaa mistäkin?: "Puhutaan isoista asioista ja ratkotaan niitä tavattoman pienillä työkaluilla"	
4.3 Vähemmistöhallitusko mahdoton?: "Tämmönen poltetun maan hallitus"	
5. Puolueet: Kansanliike, vaaliorganisaatio vai osa hallintoa?	27
5.1 Aate hukassa: "Ei oo ketään, joka ajattelee asioita"	
5.2 Pitäytyminen vanhassa: "Koska on syntynyt viimeksi poliittinen innovaatio?"	
6. Eduskunta: Aikaa ajatteluun	33
6.1 Toimintatavat: "Uusimmat asiat, vanhimmat työtavat"	
6.2 Vuosikello: "Teillä on kellot, meillä on aika"	
6.3 Valiokunnat: "Pahus vieköön, kun me ei eletä enää siinä maailmassa"	
6.4 Koulutus: "Maailman parhaat kansanedustajat"	
7. Valtioneuvosto: Irti siiloista	41
7.1 Valtioneuvoston johtaminen: "Muutakin kuin junailutoimisto"	
7.2 Siilot: "Ahdistaa. Ahdistaa hemmetisti."	
8. Ilmiöpohjaisuus: Systeminen muutos	50
9. Ministeriöiden alainen hallinto: Selkeyttä työnjakoon ja tulosohjaukseen	53
10. Lopuksi: "Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle"	56
11. Tiivistelmä	57
Kirjallisuutta	64
Liite 1: Megatrendit	66

# 1. JOHDANTO: ROHKEA UUDISTUMINEN

Suomen vuoden 1906 eduskuntauudistus oli maailman radikaalein. Äänioikeutettujen määrä kymmenkertaistui. Ensimmäisenä maailmassa nämä 1,2 miljoonaa naista ja miestä saivat myös vaalikelpoisuuden.

Vastaavat kansalaisoikeudet saatiin kunnallisella tasolla vasta sisällissodan jälkeen. Demokratia vahvistui kuitenkin nopeasti siten, että Suomi kesti myöhempien vuosikymmenten totalitarismin paineet. Vuonna 1941 maailmassa oli vain 11 vapaata demokraattista valtiota - Suomi yhtenä niistä.

Suomen nousu yhdestä Euroopan köyhimmistä maista yhdeksi maailman vauraimmista kansakunnista on perustunut vahvaan kansanvaltaan ja koheesioon. Nyt tuo koheesio on monesta syystä ja monin tavoin murtumassa. Entä kansanvalta?

Suomen hallintoa on uudistettu erityisesti kunnallista itsehallintoa vahvistaen. Valtionhallinnon uudistaminen on keskittynyt alue- ja paikallishallintoon. Keskushallinnon uudistaminen on ollut melko vähäistä. Mitä ylempänä poliittisen päätöksenteon ja hallinnon rakenteita ollaan, sitä suurempaa on muutosvastarinta ja halu säilyttää nykyinen olotila. Nyt Suomessa näyttää

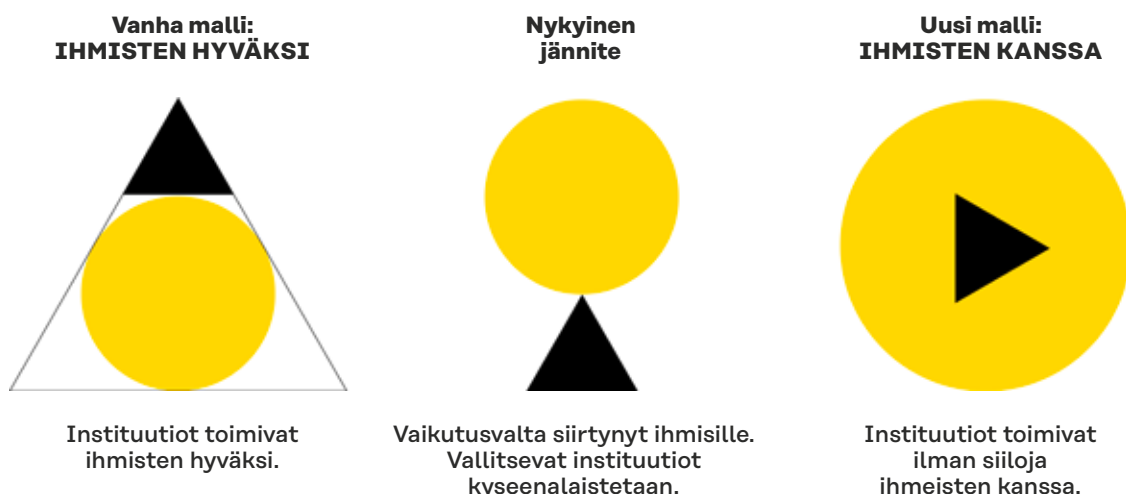
kuitenkin olevan laaja yhteisymmärrys muutosten tarpeellisuudesta.

Perinteinen yhtenäinen budjettivaltio on jakaantunut ydinvaltiotehtävien lisäksi palvelutehtäviin ja markkinaehtoisiin tehtäviin. Näiden edellyttämiä toisistaan poikkeavia ohjausmenetelmiä ja kokonaisuuden hallintaa on pyritty kehittämään erityisesti hallituksen yhtenäistä toimintapolitiikkaa vahvistamalla.

Nyt suunnitellun kokonaan uuden, vaaleilla valittavan hallintotason, maakuntahallinnon, tuleminen muuttaa vääjäämättä valtionhallinnon ja kunnallisen itsehallinnon roolia. Erityisesti koko sote-palvelujen siirtyminen maakuntahallinnon vastuulle luo tarpeen uudelle asiakaslähtöiselle toimintatavalle. Hallinnon näkökulma väistyy kansalaisnäkökulman tieltä.

Edustuksellisen demokratian on katsottu toimivan kansalaisten hyväksi. Luottamus tähän on murenemassa. Kansalaisten vaikutusvallan kasvu ohi perinteisten toimijoiden luo jännitteitä kansalaisyhteiskunnan ja päättävän eliitin välille. Tarvitaan perusteellinen muutos, jonka lopputuloksena on kokonaan uusi toimintatapa, jossa perinteiset instituutiot toimivat kansalaisten kanssa ilman siilorajoja.

## SYSTEMINEN MUUTOS



100-vuotias Suomi on pärjännyt hyvin vuoden 1906 eduskuntauudistuksen myötä. Hyvin aikaa kestäneet valtiopäiväjärjestys ja vaalilaki syntyivät muutamassa kuukaudessa niitä valmisteleavassa Hermansonin komiteassa<sup>1</sup> ja astuivat voimaan vain vajaa vuosi komitean asettamisen jälkeen. Nyt uudistusten tekeminen tuntuu kestävän ja olevan paljon vaikeampaa.

Suomi on ollut hyvä suunnittelemaan, päättämään ja toteuttamaan. Seuranta ja reagointi eivät ole olleet samanlai-

sia vahvuuksia. Nyt em. kyvykkyydetkin ovat heikentyneet.

Tarve merkittäville uudistuksille niin päätöksenteokjärjestelmämme kuin hallintomme osalta on ilmeinen. Globaali muutostahti kiihtyy. Osa muutoksista, osin vielä arvaamattomista, tapahtuu Suomesta riippumatta. Osaan muutoksista voimme itse vaikuttaa. Omista valinnoistamme riippuu, ajaudummeko passiivisesti, sopeudummeko aktiivisesti vai uudistummeko rohkeasti.

## 2. MEGATRENDIT<sup>2</sup>: TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS HAASTAA NYKYTILAN

Sekä valtioneuvoston muutoskortit<sup>3</sup> että Sitran megatrendit<sup>4</sup> nostavat ilmastonmuutoksen ja talouden muutoksen lisäksi keskeiseksi tekijäksi demokratiaan liittyvät muutokset. Valtioneuvoston muutoskorteissa esiin nousevat kansainvälisen järjestyksen murros, EU:n ja kansallistalouden kehitys, demokratian muutos ja osallistumisen tapojen moninaistuminen sekä arvojen ja asenteiden muutos. Sitran megatrendit toteavat edustuksellisen demokratian puhdin olevan hukassa.

Suuri haaste on löytää ratkaisu luonnonresurssien käytön ja päästöjen irtikytkennälle talouskasvusta ja koetusta hyvinvoinnista. Kiihtyvä kilpailu luonnonvaroista ja ilmastonmuutos kasvattavat alueellisten konfliktien riskiä luoden maailmanlaajuisesti epävakautta.

Globalisaatio ja sen vastavoimana nouseva nationalismi ja protektionismi luovat epävarmuutta ja uusia valintatilanteita. Tarve globaaleille ratkaisuille kasvaa. Lokalisaatio ja uudet sosiaaliset verkostot haastavat samalla vanhat kansalliset rakenteet.

Tiedosta on tullut merkittävä tuotannontekijä. Tiedon ja sen jakelukanavien hallitseminen ovat avain niin taloudelliseen kuin poliittiseenkin valtaan. Kansalliset ovat kansainvälisen tietoverkon etäispäätteitä niin työssään kuin vapaa-aikanaan. Tämä tarjoaa uusia mahdollisuuksia tiedon lisäämiseen ja valinnanmahdollisuuksien

parantamiseen. Toisaalta riippuvuussuhde tietoverkoihin antaa mahdollisuuden entistä keskitetympään vallankäyttöön.

Asiantuntijuuden tuoma auktoriteetti kyseenalaistetaan ja se menettää asemaansa. Eliitin mahdollisuus säädellä yhteiskunnallista agendaa murentuu. Kansalaisyhteiskunnan uudet toimintatavat haastavat perinteiset rakenteet ja toimintatavat.

Yhä suurempi osa prosesseista muuttuu digitaaliseksi. Robotisaation ja keinoälyn myötä tuotanto ja palvelut sekä vaativatkin työtehtävät automatisoituvat korvaten ihmistyötä.

Kansalaisten luottamus instituutioihin on rapautumassa. Eri väestöryhmien väliset erot poliittiseen järjestelmään kiinnittymisessä ja poliittisessa osallistumisessa ovat kasvaneet.

Hyvinvointimallin tulevaisuus vaatii vastauksia. Palvelujen ja tukiverkon rahoituksen ja ylläpidon turvaaminen vaikeutuvat väestön ikääntyessä ja hyvinvoinnin maksajajoukon samalla pienentyessä.

Suomen väestörakenne vanhenee lähes nopeimmin maailmassa. Samalla monikulttuurisuus lisääntyy. Erot väestöryhmien ja alueiden välillä kasvavat. Suomalaisuudesta, Suomen identiteetistä sisällöstä ja omistajuudesta käydään myös poliittista kamppailua.

1. Eduskuntauudistusta 4.12.1905–28.2.1906 valmistellut 14-jäseninen komitea: Pj Robert Hermanson, jäsenet ruotsalaisista Emil Schybergson, Felix Heikel ja T. J. Boisman, nuorsuomalaisista P. E. Svinhufvud, Th. Rein, E. N. Setälä ja Santeri Alkio, vanhasuomalaisista J. R. Danielson-Kalmari, J. K. Paasikivi ja Juho Torppa sekä sosiaalidemokraateista Edvard Valpas, Heikki Lindroos ja Yrjö Sirola. Mylly Juhani (2006). Edustuksellisen kansavallan läpimurto. Suomen eduskunta 100 vuotta -sarja. Edita

2. Kooste keskeisistä megatrendeistä Liite 1

3. Valtioneuvoston yhteiset muutostekijät (29.9.2017). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2017

4. Megatrendit 2017. Sitran vuosittain julkaistava trendilista esittää yhden tulkinnan globaalien muutosilmiöiden suunnista – megatrendeistä

## 3. KANSANVALLAN TILA: LUOTTAMUS HUKASSA, OSALLISUUS HEIKKOA

### NYKYTILA:

Edustuksellisen demokratian näköalatomuus ja etäisyys ihmisten arjesta ovat syöneet demokratian uskottavuutta, vähentäneet kansalaisten aktiivisuutta sekä vahvistaneet demokratian lyhytjänteisyyttä ja markkinahenkisyyttä. Demokratian tarjoamaa oikeutta tehdä päätöksiä ei haluta, kyetä eikä uskalleta käyttää. Poliittisen systeemin edustajien ja päättäjien unelmat ja tavoitteet demokratian tulevaisuudesta ovat jääneet horisonttiin, jossa korostuvat lyhyen aikavälin tavoitteet ja toimenpiteet sekä niihin liittyvät vastakkainasettelut.

### TAVOITETILA:

Demokratia tarjoaa ihmisille ajassa ja saavutettavissa olevia mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa kansalaisia ja heidän lähiyhteisöjään koskevaan päätöksentekoon. Poliittinen johtajuus tekee oikeutta demokratialle halutessaan ja kyetessään katsomaan yli päiväkohtaisten mediaotsikoiden sekä sitoutuessaan pitkän aikavälin tulevaisuuden tavoitetilaan ja sitä rakentavien rohkeiden, vastuullisten ja viisaiden päätösten tekemiseen ja toteuttamiseen.

### 3.1 Luottamus: "Alkaa kuulua helinää koneesta joka puolelta"

Perustuslain mukainen edustuksellinen demokratiamme perustuu luottamukseen: Kansalaisten luottamukseen valitsemiinsa kansanedustajiin ja eduskunnan luottamukseen hallitukseen.

Nopeasti muuttuva toimintaympäristö haastaa päätöksentekojärjestelmän. Kansalaisten luottamus edustuksellisen demokratian kykyyn ratkaista haasteet on murenemassa. Ei vain Suomessa, vaan monissa maissa.

Luottamuksen ilmapiiriin vahvistaminen edellyttää sitä tukevia rakenteita ja toimintatapoja. Kansalaisten

osallisuuden vahvistaminen on keskeistä. Yhteisöllisyyden ja yksilöllisyyden samanaikainen huomioiminen on välttämätöntä.

Hallinnon kyky ylläpitää ja luoda hyvinvoinnin edellytyksiä ei ole enää riittävä. Hallinto kykeni aiemmin ratkaisemaan hyvinkin vaikeita yksittäisiä ongelmia, joihin oli kuitenkin löydettävissä melko selkeitä ratkaisuja, vaikka ne sisälsivät esim. eettisiä valintoja. Hallinto selviytyi myös laajempia ratkaisuja edellyttävistä monimutkaisista operaatioista.



Nyt monet ratkaisua odottavat ongelmat ovat hallinnon rajoista piittaamattomia toisiinsa keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevia hyvin kompleksisia kokonaisuuksia. Niihin ei välttämättä ole edes olemassa ratkaisua. Pelkkä lisäinformaatio tai yksittäisten osien analysointi ei enää riitä, vaan tämän kompleksisen kokonaisuuden hallinta vaatii hallinnolta systeemistä muutosta. Keskeistä on verkostomainen eri toimijoiden yhteistoiminta sekä hallinnon sisällä, että sen ulkopuolella.<sup>5</sup>

Monimutkaistuva toimintaympäristö ei voi merkitä monimutkaistuvaa hallintoa, vaan päinvastoin uusia osallistavia toimintamalleja ja niihin perustuvaa sel-

*”Valtiovalta  
Suomessa kuuluu  
kansalle, jota  
edustaa valtiopäiville  
kokoontunut  
eduskunta.”<sup>6</sup>*

keämpää johtamista.

Digitalisaatio, robotisaatio ja tekoäly ovat esimerkkejä epävarmuutta, mutta myös merkittäviä mahdollisuuksia tarjoavista muutoksista. Uuden teknologian ja erityisesti sen myötä käyttöön jo tulleiden uusien toimintatapojen omaksuminen ja hyödyntäminen myös hallinnon ja demokratian kehittämisessä ovat ratkaisevassa roolissa

Kansalaisten kokemus välittömästä vaikuttamisesta haastaa perinteisen edustuksellisen demokratian. Kansalaisyhteiskunnan ja sen tunteja perinteisesti edustaneen päätöksenteon välille syntyy jännitettä ja luottamuspulaa.

Julkisen ja yksityisen toimijan rajan hämärtyessä julkisen hallinnon rooli muuttuu. Rakenteesta tulee verkosto, säätelijästä edellytysten luoja, tuottajasta järjestäjä ja veronmaksajasta asiakas. Uusi hallinto ei ole vain osa julkista sektoria, vaan osa kompleksista yhteiskuntaa.

Yksityisen sektorin, ml. osuustoiminnalliset yritykset, kehittyneemmät toimintatavat haastavat julkisen sektorin. Asiakassuhteen menetys voi olla julkiselle sektorille yhtä kohtalokasta kuin yksittäisille yrityksillekin. Yhteys yrityksiin voi muodostua jopa vahvemmaksi kuin julkiseen sektoriin. Tämä voi alkaa näkyä haluttomuutena osallistua julkisen sektorin toimintoihin, niin sen rahoittamiseen verotuksella kuin sen päätöksentekoon mm. äänestämällä.

Mikäli julkinen sektori ei pysty kehittämään toimintatapojaan, ei se pärjää kiristyvässä kilpailussa osaavasta ja kehityskykyisestä työvoimasta ja sen seurauksena se menettää edelleen kehityskykyään.

Jos kansalaisten yhteys julkiseen sektoriin merkittävästi heikkenee ja samalla vahvistuu muihin toimijoihin, haastaa se perinteisen edustukselliseen demokratiin perustuvan kansalaisyhteiskunnan monelta osin. Lopputuloksena voi olla koko nykyisen julkisen sektorin toimialan, toimivallan ja sen valtarakenteiden legitimitetin haastaminen.

Yhteiskunnan toiminnassa keskeistä on ihmiskuva ja käsitys ihmisten keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Voimameko luottaa toisiimme vai onko muita aina syytä epäillä?

*”Hallitusvaltaa  
käyttävät tasavallan  
presidentti sekä  
valtioneuvosto,  
jonka jäsenten tulee  
nauttia eduskunnan  
luottamusta.”<sup>7</sup>*

Kansainvälisten vertailututkimusten<sup>8</sup> mukaan luottamuksessa on isoja maakohtaisia eroja. Tämä pätee niin kansalaisten keskinäiseen luottamukseen, kuin luottamukseen viranomaisiin. Yhteinen piirre näyttää olevan se, että luottamus vahvistaa luottamusta. Ne, jotka luottavat muihin, ovat muiden mielestä luotettavampia.

<sup>5</sup> Jocelyne Bourgon: The New Synthesis Of Public Administration (2017)

<sup>6</sup> Suomen perustuslaki 2§

<sup>7</sup> Suomen perustuslaki 3§

<sup>8</sup> Eurostat 2015

	Mean overall life satisfaction	Mean trust in the political system	Mean trust in the legal system	Mean trust in the police	Mean trust in others
<b>EU-28</b>	7.1	3.5	4.6	6.0	5.8
<b>Bulgaria</b>	4.8	2.6	3.0	3.6	4.2
<b>Portugal</b>	6.2	1.7	2.9	5.4	5.3
<b>Hungary</b>	6.2	4.5	5.1	5.7	5.3
<b>Greece</b>	6.2	2.0	4.1	5.0	5.3
<b>Cyprus (1)</b>	6.2	2.6	3.6	4.7	4.5
<b>Croatia</b>	6.3	2.8	3.3	*	5.1
<b>Estonia</b>	6.5	4.4	5.2	6.0	5.8
<b>Latvia</b>	6.5	3.6	4.5	5.4	6.5
<b>Italy</b>	6.7	2.1	3.6	5.8	5.7
<b>Lithuania</b>	6.7	4.5	4.9	6.0	6.1
<b>Spain</b>	6.9	1.9	3.1	5.4	6.3
<b>Czech Republic</b>	6.9	3.7	3.8	4.9	5.3
<b>Slovakia</b>	7.0	3.5	3.6	4.4	5.8
<b>Slovenia</b>	7.0	1.8	2.7	5.5	6.5
<b>France</b>	7.0	3.0	4.5	5.7	5.0
<b>Malta</b>	7.1	5.7	4.9	6.3	6.2
<b>Romania</b>	7.2	4.8	5.8	6.4	6.4
<b>Germany</b>	7.3	4.9	5.3	6.4	5.5
<b>United Kingdom</b>	7.3	3.8	5.5	6.4	6.1
<b>Poland</b>	7.3	3.5	4.2	5.2	6.0
<b>Ireland</b>	7.4	3.2	5.1	6.9	6.4
<b>Luxembourg</b>	7.5	5.0	5.3	6.1	5.5
<b>Belgium</b>	7.6	4.6	5.0	6.1	5.7
<b>Netherlands</b>	7.8	5.5	6.2	6.6	6.9
<b>Austria</b>	7.8	4.4	6.0	7.2	5.9
<b>Sweden</b>	8.0	5.6	6.7	7.1	6.9
<b>Denmark</b>	8.0	5.9	7.5	7.9	8.3
<b>Finland</b>	8.0	6.0	7.2	8.2	7.4
<b>Norway</b>	7.9	5.9	7.2	7.5	7.3
<b>Iceland</b>	7.9	3.7	5.7	7.7	7.0
<b>Switzerland</b>	8.0	6.6	7.0	7.4	6.4
<b>Serbia</b>	4.9	3.2	3.4	4.3	4.2

Vastaukset asteikolla 1-10.

(\*) No data on trust in the police.

Lähde: Eurostat 18.5.2015

Tunne yhteisöllisyydestä, yhteenkuuluvuus ja luottamus lisäävät yksilön hyvinvointia. Luottavaiset ihmiset ovat tutkimusten mukaan tyytyväisempiä ja onnellisempia ja kokevat, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa asioihin. Sen sijaan ne, joilla luotto yhteiskuntaan on vähäinen, eivät myöskään katso voivansa vaikuttaa asioihin. Luottamuksesta syntyy positiivinen, itseään toteuttava kehä.<sup>9</sup>

Perinteisesti hyvän kehä on toteutunut pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa: voidaan hyvin, luotetaan järjestelmään ja osallistutaan sen ylläpitoon. Samalla luotetaan myös kanssaihmiisi.

Korkeinta kansalaisten keskinäinen luottamus on Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa, joissa yli 60 % on sitä mieltä, että toisiin voi luottaa. Euroopassa vähäisintä luottamus on Etelä- ja Itä-Euroopassa.<sup>10</sup>

Pohjoismainen malli näyttää siis tältäkin osin erinomaisuutensa. Vai onko niin, että pohjoismainen malli perustuu juuri vahvaan keskinäiseen luottamukseen?

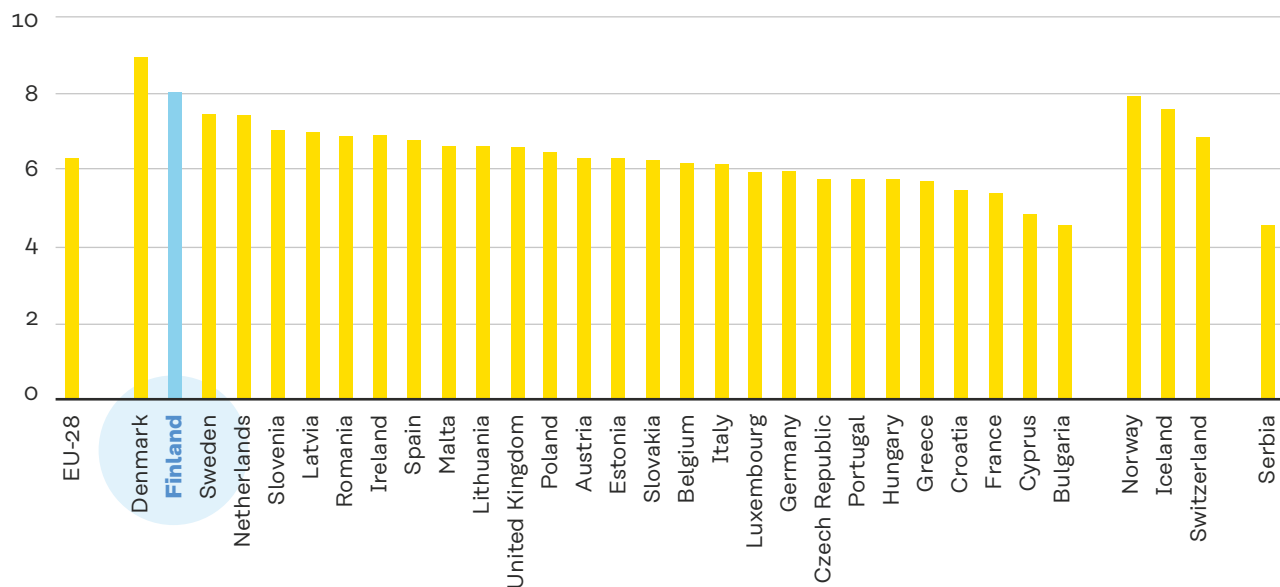
Kansalaisten keskinäinen luottamus korreloi vahvasti luottamukseen mm. poliittiseen järjestelmään, oikeuslaitokseen, poliisiin ja muihin viranomaisiin. Euroopan maista vahvinta luottamus poliittiseen järjestelmään on kansanäänestysten varaan rakentuvassa Sveitsissä, mutta heti perässä tulevat Pohjoismaat.

Suomessa luotetaan edelleen yhteiskunnallisiin instituutioihin kuten poliisiin, oikeuslaitokseen ja Kelaan. Sen sijaan poliitikkoihin, puolueisiin ja eduskuntaan luottamus on vähäisempää.<sup>11</sup> Sama kehitys on voimistunut viimeisten vuosikymmenten aikana myös muissa Pohjoismaissa. Mielenkiintoista tämä on siksi, että em. viranomaiset panevat täytäntöön vain poliittisten päättäjien hyväksymiä päätöksiä. Menettääkö kansanedustajaksi valittava poliisi siis yhdessä yössä luotettavuutensa?

Toimeentulo vaikuttaa merkittävästi siihen, miten ihminen näkee politiikan, poliitikot ja omat vaikutusmahdollisuutensa. Ne, joilla päällimmäisenä mielessä on oma toimeentulo, eivät näe politiikkaa tärkeänä, eivätkä innostu siitä.<sup>12</sup>

## KESKINÄINEN LUOTTAMUS 2013

Vastaukset asteikolla 1-10.



Lähde: Eurostat 18.5.2015

9 European Social Survey 2016

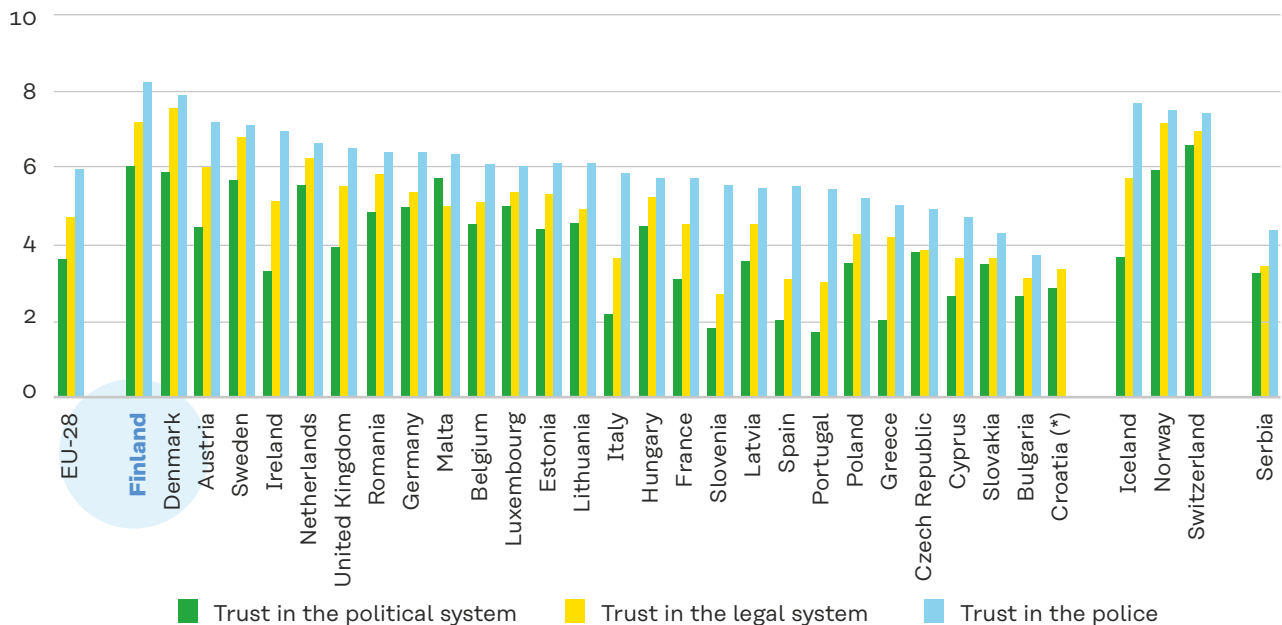
10 Eurostat 2015

11 Kansan arvot 2017, T-Media ja Taloudellinen tiedotustoimisto.

12 European Social Survey 2016

## LUOTTAMUS INSTITUUTIOIHIN 2013

Vastaukset asteikolla 1-10.



(\*) No data on trust in the police

Lähde: Eurostat 18.5.2015

Keskinäinen luottamus ja sen myötä luottamus koko yhteiskuntaan korreloi vahvasti myös taloudellisen vaurauden, sen tasaisen jakautumisen ja sivistyksen tason kanssa. Paras keino vahvistaa keskinäistä luottamusta ja yhteiskunnan vakautta onkin tasaisesta tulonjaosta ja tasa-arvoisesta koulutuksesta huolehtiminen.

Toimeentulo vaikuttaa suoraan äänestysaktiivisyyteen. Viime eduskuntavaaleissa hyvätuuloisista 80 % kävi äänestämässä. Niistä, joilla toimeentulo on tiukka, vain 60 % äänesti. Kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus on kokonaisuutenaakin tätä alhaisempaa eli alle 60 %, eräillä pienituloisten asuinalueilla jopa alle 40 %.

Myös koulutuksella on keskeinen merkitys äänestysaktiivisuudessa: 25–34-vuotiaista korkeakoulututkinnon suorittaneista 80 prosenttia äänesti vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Saman ikäisistä vain peruskoulun käyneistä äänesti ainoastaan 31 prosenttia.<sup>13</sup>

Äänestämättömyys ja irrallisuuden tunne politiikasta ja yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta lisäävät ihmisen osattomuutta. Osallisuuden tunteella ehkäistään syrjäytymistä.

*Osallisuuden tunteella ehkäistään syrjäytymistä.*

USA:ssa luottamus Washingtonin hallintoon on historiallisen alhaista<sup>14</sup>. Trump pääsi valtaan luvattessaan murskata Washingtonin valtakoneiston. Trumpia äänestäneistä 67 % ja Clintonia äänestäneistä 45 % pelkäsi yhteiskunnan instituutioiden pettävän heidät.<sup>15</sup>

Sama luottamuksen väheneminen on hiipimässä Eurooppaan. Siitä kertovat mm. Brexit-kansanäänestys ja Ranskan presidentin vaalit. Britanniassa Brexit-äänestyksessä 54 % EU-eroa kannattaneista ja 27 % jäsenyyttä kannattaneista tunsivat epäluottamusta yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan. USA:ssa, Britanniassa ja Ranskassa näyttäisi myös olevan vertailumaista (28) suurin ero eliitin ja muun kansan luottamuksessa instituutioihin.<sup>16</sup>

Luottamuksen mureneminen edustuksellisen demokratian instituutioihin ja toimijoihin, kuten eduskuntaan, hallitukseen ja puolueisiin, murentaa pikkuhiljaa luottamusta koko poliittiseen järjestelmään.

Luottamuksen mureneminen poliittisiin instituutioihin ei näy samalla tavalla presidentti-instituution osalta.

<sup>13</sup> Grönlund Kimmo, Wass Hanna (toim.) (2016) Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Edus-kuntavaalitutkimus. Oikeusministeriö 28/2016.

<sup>14</sup> Public Trust in Government Remains Near Historic Lows as Partisan Attitudes Shift (2017). Pew Research Center

<sup>15</sup> Trust Barometer, Edelman 2017

<sup>16</sup> Trust Barometer, Edelman 2017

Päinvastoin, suora kansanvaali on lisännyt vaaliosallistumista lukuun ottamatta vuoden 2012 vaalien toista kierrosta. Äänestysaktiivisuus on heikkoa lähidemokratiassa eli kunnissa ja selvästi korkeampaa kansalaisista kauempana olevan toimijan eli tasavallan presidentin vaalissa.

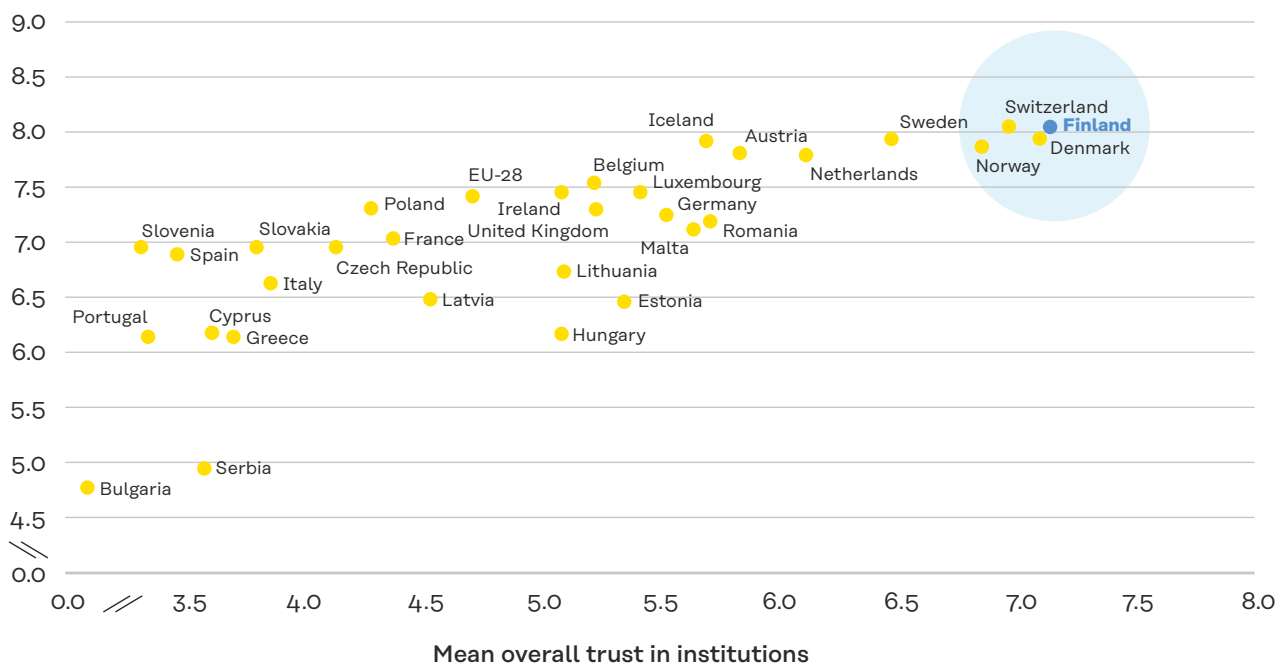
Monissa maissa on lisääntynyt kaipuu vahvaan kansan suoraan valitsemaan johtajaan, joka toimii eräänlaisena vastapainona luottamuksensa menettäneille poliittisille toimijoille. Presidentti-instituutiota ei koeta samalla tavalla osaksi muuta puolueperusteista edustuksellista demokratiaa, vaan lähempänä kansalaisten suoraa demokratiaa ohi puolueiden. Presidentti-instituution ja

presidentin vaalien erkaantuminen puolueista useissa maissa, myös Suomessa 2018, vahvistaa tätä käsitystä.

Vaikka Suomessa on yleisesti hyväksytty tasavallan presidentin valtaoikeuksien nykyinen aiempaan verrattuna heikompi taso, ovat puheenvuorot valtaoikeuksien vahvistamiseksi kasvamassa. Osin tähän vaikuttanee käsitys muiden poliittisten toimijoiden kyvyttömyydestä ratkaista asioita tai tarve poliittisten kiistojen ylä- tai ulkopuoliseen ratkaisuun. Muodollisten valtaoikeuksien lisäksi kunkin tasavallan presidentin tosiasiallinen asema muokkautuu ajan ja henkilöiden, muidenkin kuin tasavallan presidentin itsensä myötä.

## LUOTTAMUS INSTITUUTIOIHIN / OMA HYVINVOINTI 2013 EU 28

Vastaukset asteikolla 1-10.



(\*) Overall trust in institutions is the average of the three institutions (political system, legal system, police)

Lähde: Eurostat 18.5.2015

### 3.2 Muuttuva kansalainen: ”Viesti on jäänyt puolitiehen”

Kansallisen demokratian toteutumiseen vaikuttava toimintaympäristö on laajentunut merkittävästi kattamaan paikallisen, alueellisen ja kansallisen ohella yhä enemmän myös kansainvälisen ympäristön. Kehitykseen vaikuttavat tapahtumat ja asiat ovat muuttuneet, vaikeutuneet ja nopeutuneet. Poliittinen johtajuus ja rohkeus nähdä yli poliittisten valtakausien sekä tehdä tulevaisuutta rakentavia päätöksiä ovat heikentyneet. Samalla näkemys suomalaisen yhteiskunnan ja demokratian isosta kuvasta tulevaisuuden tavoitetilana on hukassa.

Kansalaisten kokemus kuluttajina ja asiakkaina on hyvin erilainen kuin poliittishallinnollisen koneiston näkemys heistä äänestävinä kansalaisina tai veronmaksajina.

Yhteiskunta ja sen toimijat, ml. kansalaiset, ovat muuttuneet paljon viime vuosisadan alun maatalousyhteiskunnasta ja sitä seuranneesta teollisuusyhteiskunnasta nykyiseksi tietoyhteiskunnaksi. Kansanvallan osalta ei vastaavanlaista kehitystä ole tapahtunut. Monet rakenteet ja toimintatavat ovat edelleen maatalousyhteiskunnan ajalta.

Onko vuosisadan takainen, edelleen käytössä oleva edustuksellinen demokratia nykymuodossaan kansanvallan korkein ilmentymä? Eikö demokraattisten instituutioiden ja toimintatapojen pitäisi kehittyä muun yhteiskunnan mukana?

Vuoden 1906 jälkeiset uudistukset kansalaisvaikuttamiseen tai puolueiden toimintaan ovat olleet hyvin vähäisiä. Uusia demokratian vaikuttamistapoja on otettu käyttöön ja käytetty vain vähän.

Ihmisillä on tahto tehdä merkityksellisiä asioita sekä vaikuttaa yhteiskunnalliseen kehitykseen tavoilla, jotka ovat heille luontevia. Kansalaisten valmius ja kiinnostus osallistua yhteisöllisiin tapahtumiin on lisääntynyt. Kiinnostus osallistua politiikkaan puolueiden toiminnan kautta on samalla heikentynyt.

Kansalaisten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien osalta on tehty eri maissa uudistuksia, joissa on tukeuduttu erityisesti uuteen viestintä- ja tietoteknologiaan. Tämä ei ole muuttanut ratkaisevasti edustuksellisen demokratian toimintatapaa, vaan on lähinnä tuonut sen jo aiempiin muotoihin uusia käytännön toimintamahdollisuuksia. Kansalaiset voivat tehdä aloitteita, antaa lausuntoja, osallistua keskusteluun ja seurata päätöksentekoa aiempaa helpommin. Varsinainen päätöksenteko on kuitenkin edelleen vaaleilla valituilla edustajilla.

Vaikka Suomessakin on tehty erilaisia demokratiaa koskevia uudistuksia ja kokeiluja, ollaan monissa maissa meitä edellä niin aikataulussa kuin ennakkoluulottomuudessaakin.

Melko kattavan esimerkin nykyisistä mahdollisuuksista Suomessa antaa oikeusministeriön ylläpitämä demokratia.fi-sivusto ja sen palvelut. Sieltä löytyy yleistä demokratiainformaatiota ja kansalaisaloitteen ja kuntalaisaloitteen sivustojen lisäksi lausuntopalvelu ja ”ota kantaa”-palvelu sekä erillinen nuorten vaikuttamispalvelu. Lisäksi sivuston kautta saa tietoa vaaleista ja yhdenvertaisuudesta. Mitään suurempaan demokratiaan viittaavaakaan elementtiä, esim. äänestyksiä, ei palvelussa ole.

Vastaavia lähinnä sähköisiä osallisuus- ja vaikuttamiskanavia löytyy useilta julkishallinnon toimijoilta. Niiden käyttö ei ole ainakaan toistaiseksi merkittävästi lisännyt kansalaisten aktiivisuutta osallistua päätöksentekoon. Aktiivisuus on myös keskittynyt paljolti samoihin kansalaisiin, jotka ovat aktiivisia jo muutenkin. Vähemmän aktiivisten ja syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien kansalaisten osalta on esim. monissa kunnissa kyllä pyritty kehittämään uusia osallisuuden muotoja.

Sitran Erätauko on kokeillut rakentavan yhteiskunnallisen keskustelun mahdollisuuksien lisäämistä mahdollistaen erityisesti muutoin passiivisempien kansalaisten osallistumisen.

Uudet osallistumismahdollisuudet eivät ole korvanneet oikeastaan miltään osin perinteistä edustuksellista demokratiaa. Ne eivät ole myöskään lisänneet äänestysaktiivisuutta. Vuoden 1906 kaltaista radikaalimpaa uudistusta kansanvallan osalta ei ole tehty tai edes kokeiltu. Ei Suomessa, mutta ei muuallakaan.

Uusia osallistumis- ja vaikutuskeinoja on arvioitu liikaa vertailuna perinteisiin demokratian keinoihin, erityisesti vaaleissa äänestämiseen. Mikään uusi yksittäinen keino ei korvanne vaaleja ja äänestämistä. Yksittäinen uusi tapa ei myöskään saane todella suuria, esim. vaaleihin verrattavia, käyttäjämääriä. Tältä osin arviointi ja vertailu ovat virheellisiä. Uusia tapoja tulee tarkastella kokonaisuutena. Erilaisiin tarpeisiin ja eri kansalaisryhmille tulee olla runsaasti erilaisia uusia osallistumis- ja vaikuttamistapoja, jotka täydentävät toisiaan.

Perinteinen ajattelutapa yhden massaratkaisun soveltumisesta kaikille kansalaisille ei enää toimi tältäkään osin. Yksilölliset tarpeet ja toiveet tule huomioida myös kansanvallan toimintatapojen osalta. Digitalisaatio

tulee tarjoamaan uusia ratkaisuja sekä keinovalikoiman kasvattamiseksi, että pelätyn aloite- ja palautevyöryn nykyistä huomattavasti vaivattomampaan käsittelyyn.

Suomi voisi nyt halutessaan olla samanlainen kansainvälinen edelläkulkija kuin vuonna 1906. Se edellyttää jopa radikaalia uusajattelua kansanvaltaisten rakenteiden ja toimintatapojen osalta. Hyvin toimivaa ei kannata purkaa, mutta paikalleen jääminen tarkoittaa hidasta hiipumista kohti pysähtyneisyyttä ja mahdollista kansanvallan rapautumista.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Demokraattisen järjestelmän toimijat ylläpitävät prosessia, jossa käytävien keskusteluiden tuloksena muotoutuu pidemmän aikavälin näkemys suomalaisesta yhteiskunnasta ja demokratiasta. Kansalaisille tarjotaan tässä prosessissa aktiivisen toimijan rooli.**

### 3.3 Oikeus osallistua ja vaikuttaa: ”Me missataan iso voimavara”

Vuoden 1906 eduskuntauudistuksen jälkeen kansanvaltaista järjestelmäämme on uudistettu lopulta melko vähän. Kunnallisen demokratian radikaali uudistaminen tapahtui vasta vuosikymmen eduskuntauudistuksen jälkeen vuonna 1917 hyväksytyllä kunnallislailla.

Vuoden 1918 tapahtumien seurauksena lakia muutettiin heti mm. poistamalla kunnallinen kansanäänestys. Se palasi lainsäädäntöön vasta vuonna 1990, ja silloinkin vain neuvoo antavana. Vuoden 1917 laissa kansanäänestys oli sitova koskien valtuuston päätöksen mahdollista muuttamista. Vielä sata vuotta myöhemminkään luottamus kansalaisiin ei näytä palanneen sille tasolle, että sitova kansanäänestys olisi mahdollinen.

Kunnallista kansanäänestystä on käytetty vuoden 2016 loppuun mennessä 61 kertaa, joista vain muutaman kerran muuhun kuin kuntaliitoksen tai muun hallinnollisen jaotuksen yhteydessä (kaksi kertaa tielinjaus, kerran jätteenpoltolaitoksen sijainti ja kerran kunnan nimi).<sup>17</sup> Tällä perusteella kunnallista kansanäänestystä ei voi pitää merkittävänä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääjänä.

Valtakunnallisella tasolla käytössä ollut neuvoo antavaa kansanäänestysmahdollisuutta on käytetty vain kaksi kertaa: Kieltolaki vuonna 1931 ja EU-jäsenyys

vuonna 1994. Tältä osin kansalaisten suora kuuleminen on ollut kunnallistakin kansanäänestystä vähäisempää, lähes olematonta.

Kansanvalta ymmärretään Suomessa edelleen ensisijaisesti edustuksellisenä demokratiana, jonka keskeisiä toimijoita ovat kuntien valtuustot ja eduskunta, jatkossa myös maakuntavaltuustot. Samanaikaisesti kuitenkin lisääntyvät vaatimukset ja uudistukset kansalaisten suoran vaikutusvallan ja päätöksenteon lisäämiseksi myös julkisessa palvelutuotannossa esim. valinnanvapauden nimissä. Miksi tätä suurempaa vaikutusvaltaa ei uloteta palvelutuotannon lisäksi myös muuhun julkisen sektorin toimintaan ja päätöksentekoon?

Perustuslain mukaan ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.”<sup>17</sup> Kysymys ei ole vain oikeudesta, vaan perustuslain mukaan ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”<sup>19</sup>

Kunnallislakeja uudistamalla kunnille on annettu hyvin vapaat puitteet päätöksenteon ja hallinnon järjestämiseksi. Kunnat ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta hyvin eri tavoin. Juuri nyt kunnissa tehdään uuden

”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.”<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Suomen perustuslaki 2§

<sup>18</sup> Luettelo toimitetuista kunnallisista kansanäänestyksistä vuodesta 1991. Oikeusministeriö

<sup>19</sup> Suomen perustuslaki 14§

kuntalain edellyttämiä uudistuksia kuntalaisten osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseksi.

Huolimatta melko hitaasta ja varovaisesta etenemisestä, kunnat ovat uudistaneet omaa toimintaansa päätöksenteon osalta huomattavasti enemmän kuin valtionhallinto. Monet selvityksen haastateltavista arvioivat kuntien olevan paljon valtiota edellä toimintarakenteiden ja toimintatapojen uudistamisessa.

Kunnanhallituksen esityslistaa on valmisteltu avoimessa verkossa jo 90-luvun lopulla. Teknisiä ja muita-kaan esteitä vastaavanlaisille esimerkeille ei ole ollut enää pitkään aikaan. Siitä huolimatta asioiden valmistelu pohjautuu edelleen melko suljettuun prosessiin, joka päättyy virkavastuiseen esitykseen ilman vaihtoehtoisia ratkaisuja.

Ainakin joidenkin asioiden osalta olisi ehkä perustellumpaa avata valmistelu siten, että edustuksellisen demokratian edustajilla olisi useampia jo kansalaisten kommentoimia ja jopa valmistelemissa vaihtoehtoisia esityksiä valittavanaan.

Useiden asioiden osalta kansalaisten keskuudessa on huomattavastikin laajempaa ja syvällisempää asiantuntemusta kuin valmistelevalle virkakoneistolla. Tuon kansanvaltaisen asiantuntemuksen hyödyntäminen on avainasemassa Suomen pyrkiessä parantamaan päätöksenteon laatua ja vaikuttavuutta ja kehittämään yhteiskuntaamme.

Monet nuoret ovat erittäin taitavia suunnittelemaan virtuaalisia yhdyskuntia ja käyttävät siihen paljon aikaa. Tämä sama osaaminen ja aktiivisuus olisi pystyttävä hyödyntämään myös reaalisien yhteiskuntamme kehittämistyössä. Nykyiset toimintatavat ja välineet eivät anna siihen kuitenkaan mahdollisuutta.

Erilaisia kokeiluja esim. joukkoistamisen, kollaaboration (tavoitteellinen yhteistyö), vertaisverkkojen ja

muiden uusien toimintatapojen hyödyntämisestä on jollut. Niitä ei vielä riittävästi kokeilla ja oteta käyttöön julkishallinnossa. Tältä osin on syytä tarkastella myös lainsäädännön mahdolliset esteet ja edellytykset.

Edustuksellisen demokratian rinnalla ja osin jopa sen asemesta olisi mahdollista ja myös perusteltua ottaa käyttöön suoran demokratian eri muotoja. Erityisesti käyttäjädemokratian eri malleilla voitaisiin julkisissa palvelutuotannossa lisätä kansalaisten itsehallinnollista päätöksentekoa. Päätöksenteon tehokkuus ja erityisesti vaikuttavuus voivat palveluja käyttävien tekemänä olla suurempia kuin edustuksellisen demokratian kautta tehtynä.

Edustuksellista demokratiaa ei välttämättä aina tarvita varmistamaan laajaa ja perusteellista valmistelua ja kansalaisten kuulemistä. Ne pystytään varmistamaan myös suoran demokratian malleissa, joiltakin osin jopa paremmin kuin edustuksellisen demokratian ajoittain hyvinkin suljetussa päätöksenteossa.

Suora demokratia ei kuitenkaan voi syrjäyttää kokonaan edustuksellista demokratiaa. Sitä tarvitaan

erityisesti varmistamaan erilaisten vähemmistöjen asema. Huonoimmillaan kansalaisten mielipiteiden varaan suoremmin rakentuva demokratia on jopa vähemmistöjä sortavaa enemmistödemokratiaa. Ns. nimby-ilmionä tunnettu hyvinkin jyrkkä kielteinen asenne vähemmistöjä tai epämieluisia asioita kohtaan monissa kunnissa todistaa tästä.

Edustuksellinen demokratiakaan ei välttämättä aina pysty varmistamaan riittävästi vähemmistöryhmien asemaa. Vaikka enemmistöparlamentarismin vahvistaminen on ollut monesta syytä perusteltua, on senkin osalta syytä seurata vähemmistöjen oikeuksien toteutumista. Tämä seuranta ei voi jäädä pelkästään perustuslakitulkintojen varaan.

*Suora demokratia ei kuitenkaan voi syrjäyttää kokonaan edustuksellista demokratiaa.*

## ESITÄMME, ETTÄ:

- Välittömän vaikuttamisen keinoja ja kanavia kehitetään ja kokeillaan ennakkoluulottomasti. Demokraattisen osallisuuden toimintatapoja kehitetään tarjoamalla kansalaisille uusia tapoja ja mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään, läheisiään ja koko yhteiskuntaa koskeviin asioihin.



### 3.4 Algoritmidemokratia: ”Sit ohitetaan se järjestelmä”

Perustuslain mukaan ”vähintään viidelläkymmenelläu-hannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään”.<sup>20</sup>

Aloiteoikeus koskee perustuslain mukaisesti vain lakien säätämistä eli uuden lain säätämistä, muutosta ole-massa olevaan lakiin tai olemassa olevan kumoamista. Ei siis esim. kansainvälisiä sopimuksia tai talousarvioasioita.

Monet tuntuvat pitävän vuonna 2012 voimaan tul-lutta kansalaisaloitelakia merkittävänä kansanvallan ja jopa suoran demokratian edistäjänä. Odotukset tältä osin ovat olleet ja ovat ylimitoitettuja.

Hallituksen esityksessä kansalaisaloiteiksi vuonna 2010 todettiin, että kansalaisaloite olisi uusi edustuksellista demokratiaa täydentävä kansalaisten vaikuttamiskeino, joka tarjoaisi äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suo-raan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloit-teensa eduskunnan käsiteltäväksi.

”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

Vaikka kansalaisaloitteen käsittelylle ei aseteta erityi-siä muoto- ja aikamääreitä, rinnasti hallitus sen esitykses-sään yli sadan kansanedustajan allekirjoittamaan lakialoi-teeseen, joka ohittaa valiokuntakäsittelyssä muut kansan-edustajien aloitteet. Rinnastus on mielenkiintoinen, koska jo alle kymmenen kansanedustajaa edustaa yhteensä suurempaa äänestäjäjoukkoa kuin kansalaisaloitteeseen vaadittavat 50 000 äänioikeutettua.

Kansalaisaloite ei siis ole suoran demokratian muoto, vaan edustuksellisen demokratian tuki. Sen keskeinen

tavoite oli antaa kansalaisille vaikutusvaltaa poliittisen päätöksenteon asialistaan. Tämän merkitystä ei tule kui-tenkaan vähätellä, sillä päätöksenteon agendan muodostu-minen on keskeinen kysymys.

Algoritmipohjaisessa datan ja tiedon käsittelyssä ollaan vasta alkutaipaleella, mutta kehitys on nopeaa. Sama koskee myös algoritmipohjaista poliittista vaikuttamista. Sen eri ulottuvuuksia etuine ja uhkineen on ryhdytty vasta kokeilemaan ja arvioimaan. Ilmeistä on kuitenkin, että kaupallisessa markkinoinnissa käytettävät uudet vaikutus-kanavat ja -keinot otetaan myös poliittisen vaikuttamisen käyttöön. Tältä osin ollaan vasta heräämässä keskusteluun tämän kehityksen seurauksista ja mahdollisesta tarpeesta luoda uusia pelisääntöjä.

Keskustelu on tältäkin osin ollut liikaa vaaleissa, kun on pohdittu pääasiassa sähköiseen äänestämiseen liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Samalla kun on pelätty murtau-tumista vaalijärjestelmiin, on murtautumisen jo tapahtu-massa äänestäjän tiedostamattomaan käyttäytymiseen. Lisääntyvä tieto ei nyt lisää kansalaisten tietoisuutta, vaan pikemminkin yksipuolistaa ja kaventaa sitä. Tämä johtuu ns. kuplautumisen vahvistumisesta eli algoritmipohjaisesta jo aiemman käyttäytymisen vahvistamisesta tarjoamalla vain sitä tukevaa tietoa.

Oikein käytettynä algoritmit tarjoaisivat demokratian kehittämislle suuriakin mahdollisuuksia. Edustuksellista demokratiaa voidaan avata näkyville huomattavasti paremmin ja lisätä mm. yksittäisen edustajan tai asian ajantasaista seuranta. Myös kansalaisten suoran vaikutta-misen mahdollisuuksia voitaisiin lisätä.

Merkittävin hyöty olisi kuitenkin hallituksenkin tavoittelema<sup>21</sup> ennakoivan elämäntilannekohtaisen julki-sen palvelun kehittäminen. Koko julkista hallintoa tulisikin suunnata vahvasti kohti kansalaislähtöistä mahdollisimman itseohjautuvaa toimintatapaa. Algorit-mien avulla voitaisiin vapauttaa suuri osa hallinnollis-ten rutiinitehtävien resursseja tulevaisuuden kehittä-mistyöhön. Tämä edellyttää julkishallinnon systeemistä muutosta. Pelkät yksittäiset keskenään irralliset uudis-tukset eivät riitä.

Yhtenä mahdollisuutena ja algoritmien hyödyntä-mistä edellyttävänä toimenpiteenä voisi olla lainsäädännön muuttaminen sellaiseen muotoon, että sen toimenpanosta

20 Suomen perustuslaki 53§

21 Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017-2019: Uudet avaukset (25.4.2017)

ja valvonnasta voitaisiin tehdä algoritmipohjainen automaattinen prosessi jopa oikeusistuimia myöten. Tämä edellyttää selvitystyön lisäksi merkittävää ja haastavaa ajattelutavan muutosta.

Pelko koneellista esimerkiksi algoritmipohjaista päätöksentekoa ja hallintoa kohtaan on edelleen vahva. Usko ihmisten päätöksentekoon ja sen eettiseen parem-

muuteen on sitäkin vahvempi. Tähän ei ole perusteita, sillä oikeilla algoritmeilla ja esim. lohkoketjuteknologialla koneellinen päätöksenteko ja hallinto olisivat, ei vain nopeampaa ja tehokkaampaa, vaan myös luotettavampaa kuin monien inhimillisten rajoitteiden ja virheiden alainen vastaava toiminta ihmisten suorittamana.

### 3.5 Vaalijärjestelmä: "Aatteelliset suuret visiot ovat vähän hämärtyneet"

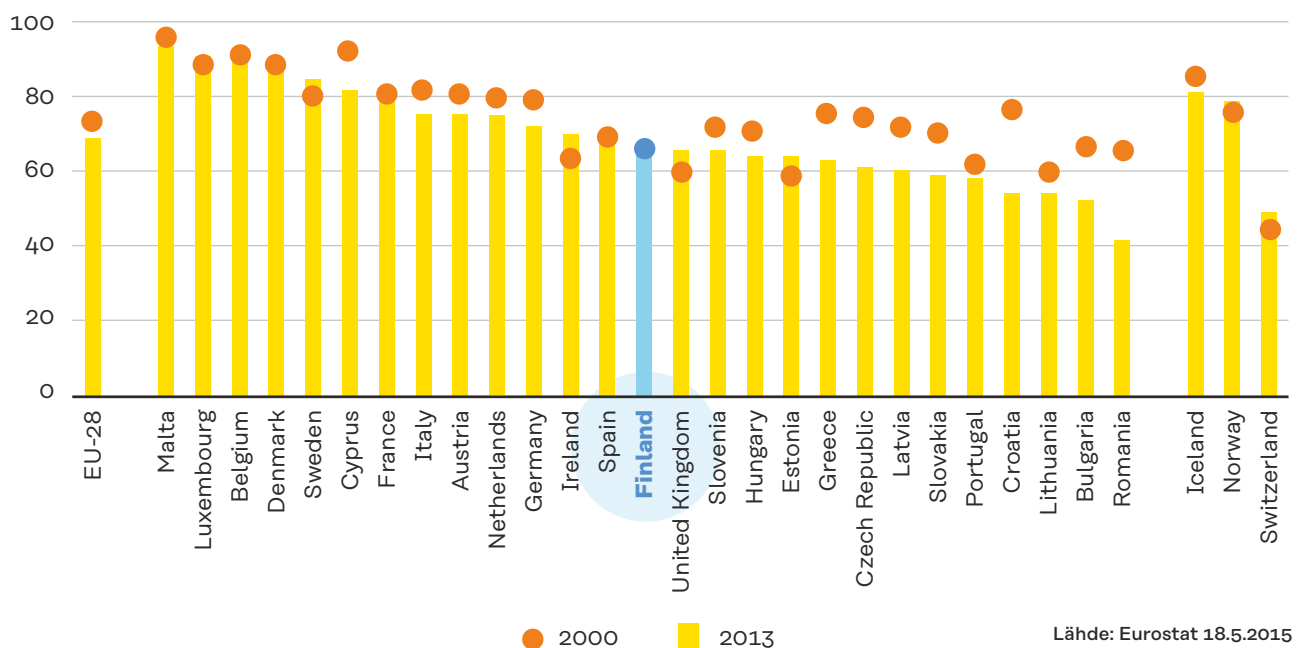
Keskeisenä kansanvallan muotona on edustuksellisessa demokratiassa ollut ja on ääni- ja vaalikelpoisuus. Ääni-oikeuden osalta on ikärajaa vaiheittain alennettu ja vaalikelpoisuus jonkin verran muutettu. Muilta osin vaalijärjestelmämme on säilynyt pääosin melko ennallaan. Punainen viiva on vaihtunut vain kynällä tehtäväksi numeroksi paperilla. Vaalien tuotekehitys on jäänyt tekemättä.

Vaaleihin liittyvät perinteiset toteutusmallit ovat osaltaan vähentäneet demokratian uskottavuutta ja kansalaisten mielenkiintoa politiikkaa kohtaan. Vaaleissa

mukana olevien puolueiden ja niiden asettamien ehdokaiden ylevän abstraktit lupaukset ovat vahvistaneet käsitystä demokratian markkinahenkisyydestä. Kehitykseen sisältyy ilmeinen riski negatiiviseen kierteeseen, jossa perinteisellä tavalla toistuvat vaalinäytelmät nakertavat demokratian ideaa vähentäen edelleen kansalaisten kiinnostusta ja aktiivisuutta vaikuttaa vaalien kautta.<sup>22</sup>

Suomalaisten äänestysaktiivisuus on vain eurooppalaista keskitasoa ja muita Pohjoismaita selvästi alhaisempaa.<sup>23</sup> Äänestysaktiivisuus myös vaihtelee erittäin paljon kunta-, eduskunta-, EU- ja presidentinvaalien välillä.

#### ÄÄNESTYSAKTIIVISUUS PARLAMENTTIVAALEISSA 2000/2013



22 Apunen, Junger ja Tujunen (2016, 26) toteavat kirjassaan Pelastakaa Puolueet, että "Demokratia tarvitsee innostavia näköaloja, ja kansa tarvitsee tunteen osallistumisesta tai muuten puolueiden kautta käytetty kansanvalta kiihtyy pakollisen makuisiksi prosessiksi".

23 Eurostat 2015

Äänioikeuden merkityksestä huolimatta demokraatiakeskustelu pyörii aivan liikaa vaalien ympärillä. Äänestysaktiivisuus on tärkeää, mutta se on vain yksi mittari demokratian toimivuudesta. Eikä missään tapauksessa tärkein. Kerran neljään vuoteen osallistumisen asemesta tärkeämpää olisi edistää jatkuvan osallisuuden muotoja sekä edustuksellisen että suoran demokratian osalta.

Vaaleissa mitataan lähinnä puolueiden, kunnissa myös joidenkin valitsijayhdistysten, keskinäistä suhteellista kannatusta. Vaalien välillä toistuvasti julkaistavat mielipidetutkimuksetkin keskittyvät puolueiden keskinäisten suhteellisten kannatusosuuksien mittaamiseen. Niidenkin osalta vakavaa yhteiskunnallista analyysia tehdään virhemarginaalien sisällä olevista kannatusmuutoksista.

Vaalituloksissa ja mielipidetiedusteluissa kuvataan suhteellista osuutta äänestäneistä tai äänestämistä aikovista äänioikeutetuista. Tämä vääristää kuvaa kansanvallan todellisesta tilasta ja sen toteutumisesta. Todellisemman kuvan kansanvallan näkökulmasta antaisi suhdeluku äänioikeutetuista tai jopa koko kansasta. Suurimpien puolueiden todellinen kannatus on alle 10 % koko kansasta ja äänioikeutetuistakin vain alle 14 %.

Puolueet ja erityisesti yksittäiset ehdokkaat keskittyvät puhuttelemaan hyvin yksipuolisesti jo muutoinkin aktiivisia kansalaisia. Kampanjointi ja yhteydenpito keskittyvät erityisesti oman puolueen perinteisiin äänestäjiin. Keskeinen syy tähän on resurssien vähäisyys. Kampanjointi ja yhteydenpito varsinkin perinteisillä tavoilla ovat kallista. Kontaktin tai äänen kustannus on selvästi alhaisin jo ennestään ko. henkilöä tai puoluetta äänestävien osalta. Paljon kalliimpaa on tavoitella uusia äänestäjiä ja liikkuvia äänestäjiä eli muita ehdokkaita tai puolueita aiemmin äänestäneitä. Kaikkein kalleinta on yrittää tavoittaa ja aktivoita aiemmin passiivisia ja äänestämättömiä kansalaisia.

Äänestysaktiivisuuden laskeminen ei näytä aidosti huolestuttavan tai kiinnostavan puolueita. Yksi syy siihen voi olla se, että aiemmin passiiviset tai kokonaan uudet äänestäjät ovat arvaamattomampia kuin perinteiset äänestäjät. Liikkuvien äänestäjien muutoinkin tapahtuva lisääntyminen koetaan epävarmuustekijäksi. Tuntuu, kuin puolueiden kesken vallitsisi sanaton lähes yksimielinen ajattelu, että epävarmuutta ei haluta enää lisätä.

Millään puolueella tai ehdokkaalla ei ole voimavaroja tai erityistä intressiä yleiseen äänestämisen aktivointiin. Se on jäänyt viranomaisten tai etu- ja kansalaisjärjes-

töjen tehtäväksi, vaikka se luontevasti ja perinteisesti kuuluisi puolueille.

Vaalijärjestelmämme ei huomioi alenevaa äänestysaktiivisuutta. Valittavien määrä ja mandaatti säilyvät samoina riippumatta äänestysaktiivisuudesta. Mikäli paikat jaettaisiin erään haastatellun visioimalla tavalla esim. siten, että valituiksi tulisivat vain annettujen äänten suhteellista osuutta edustavat ehdokkaat ja muut paikat esim. arvottaisiin kaikkien ehdokkaiden kesken tai jätettäisiin täyttämättä kokonaan, syntyisi varsinkin suurempien puolueiden keskuudessa aivan erilainen kiinnostus nostaa äänestysaktiivisuutta.

Tulevaisuudessa on myös syytä varautua siihen, että äänestysaktiivisuus voi vaihdella merkittävästikin vaalipiireittäin. Onko aidon edustuksellisuuden näkökulmasta perusteltua jakaa paikkoja vaalipiirien kesken etukäteen kiinnitetyillä edustajamäärillä vai äänestäneiden määrän mukaisessa suhteessa? Vaalipiirikohtaisen edustajamäärän sitominen nykyiseen tapaan vaalipiirissä asuvien Suomen kansalaisten lukumäärään tarvinnee myös uutta ajattelua mikäli vaalipiirikohtaiset erot kasvavat merkittävästi esim. ikä- tai muun väestörakenteen osalta. Oikeampi peruste voisi olla esim. vaalipiirin äänioikeutettujen määrä. On myös syytä tarkastella, onko eri vaalien (eduskunta-, maakunta-, kunta-, presidentin- ja EU-vaalien) osalta perusteltua säilyttää erilaiset äänioikeusperusteet.

Kaikki em. kysymykset liittyvät tarpeeseen selkeyttää, mitä edustuksellisuudella tarkoitetaan. Usein sen katsotaan tarkoittavan, että valittu edustaja edustaa äänestäjiään. Tämä ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista nykyisen vaalitavan puitteissa. Kansanedustaja tai kunnanvaltuutettu ei voi tietää, ketä hänen pitäisi edustaa.

Jatkossa sama henkilö voi joutua punnitsemaan esim. budjettiresurssien jakamisessa edustaako hän ensisijaisesti kotikuntaansa (jossa hän on valtuutettuna), maakuntaansa (jossa hän on valtuutettuna), vaalipiiriään (josta hänet on valittu kansanedustajaksi) vai koko maata ja sen kaikkien kansalaisten tasapuolista hyvinvointia. Tämä voi synnyttää hankaliakin intressiristiriitoja.

Milloin muutoin avoimuutta korostava toimintatapa ulottuu ainakin osittain myös vaaleihin? Olisiko hyvin vanhakantaista vaalitapaa mahdollista jotenkin modernisoida ainakin niiden kansalaisten osalta, jotka haluavat valita itselleen sen paljon puhutun ”oman edustajan”. Mihin perustuu ajatus, että päätöksentekojärjestelmälle tai valitulle olisi haitallista, jos hän tietäisi, ketä hän

edustaa? Kansalaiselle ja sen myötä kansanvallalle siitä ei ainakaan olisi haittaa.

Edustuksellisuus ei toteudu ainakaan sanan varsinaisessa mielessä myöskään siksi, että enemmistöllä (60 %) äänestäjistä ei ole ”omaa edustajaa” lainkaan. Äänioikeutetuista ”oma edustaja” eli vaaleissa valituksi tullut edustaja on vain vähän yli neljäsosalla. Entistä harvempi äänestäjä luultavasti kokee, että joku muu valituksi tullut ko. puolueen edustaja kuin hänen äänestämänsä ehdokas edustaa juuri häntä. Henkilökeskeinen vaalitapamme korostaa äänestettävän ehdokkaan roolia edustuksellisuudessa, vaikka paikat jaetaan puoluelistojen suhdelukujen perusteella. Listavaali korostaisi toisenlaista, läpinäkyvämmän puolueisiin perustuvaa edustuksellisuutta.

Vaalitavan osalta ajoittain esiin nousee mahdollisuus siirtyä ainakin osittain ns. listavaaliin. Sen erilaisia sovelluksia on käytössä monissa maissa. Tällaista vaalitapaa vastustetaan Suomessa sen perusteella, että se lisäisi puolueiden ja vähentäisi äänestäjien valtaa.

Ehdokasasettelu tapahtuu jo nykyisin pääosin puolueiden toimesta. Perustuslaki ja vaalilaki antaa rekisteröidyille puolueille oikeuden asettaa ehdokkaita ilman valitsijayhdistyksiltä edellytettävää tiettyä määrää äänioikeutettuja. Puolueet asettavat ehdokkaat järjestykseen jäsenäänestyksen perusteella tai jos sitä ei tarvitse lain mukaisesti järjestää, lain ja sääntöjensä mukaisesti. Korrelaatio puolueen sisäisen jäsenäänestyksen ja varsinaisen vaalin välillä on yleensä melko suuri. Puolueet siis vaikuttavat jo nykyisin ehdokasasettelun kautta merkittävästi kansanedustajien ja valtuutettujen valintaan.

Nykyinen suhteellinen vaalitapa korostaa puolueiden kokonaisuäänimäärän merkitystä suhteessa yksittäisen ehdokkaan äänimäärään. Suurellakaan henkilökohtaisella äänimäärällä ei tule valituksi ilman koko listan saamaa riittävän suurta kokonaisuäänimäärää.

Osittainen listavaalijärjestelmä antaisi äänestäjälle mahdollisuuden vaihtaa listalla olevien ehdokkaiden keskinäistä järjestystä, eikä siten poistaisi äänestäjän viimesijaista valtaa. Listavaali korostaisi kuitenkin henkilövaaliin verrattuna koko listan ja sen takana olevan puolueen merkitystä.

Listavaali poistaisi tai pienentäisi monia nykyisiä ongelmia. Vaaleissa korostuisivat ehdokkaiden henkilökohtaisten ominaisuuksien ja lupauksen asemesta puolueiden ohjelmalliset linjaukset ja tavoitteet. Vaalikampanjat muuttuisivat puoluekeskeisemmiksi ja vähentäisivät ylimittomuu-

tuksi paisuneita henkilökohtaisia kampanjoita. Tämä lisäisi myös ehdokkaiden keskinäistä tasavertaisuutta.

Listavaali todennäköisesti myös monipuolistaisi valittavien kansanedustajien ja valtuutettujen, jatkossa myös maakuntavaltuutettujen kokoonpanoa. Kampanjoinnin keskittyessä nykyistä enemmän puolueiden vaaliohjelmien esittelyyn, vahvistaisi se myös poliittisten vaihtoehtojen esilletuontia. Se puolestaan edellyttäisi nykyistä parempaa ja selkeämpää ohjelmallisten vaihtoehtojen valmistelua ja esittelyä.

Äänestämisen nykyaikaistaminen on törmännyt erilaisten sähköisten äänestystapojen riskitekijöihin. Nykyistä äänestystapaa on pidetty, osin aiheellisesti ja osin aiheetta, kaikin tavoin parempana ja luotettavampana. Erilaista sähköistä äänestämistä käytetään jo yhdistysten, osuuskuntien ja puolueiden vaaleissa. Myös valtiollisten vaalien ”esivaaleissa” eli puolueiden jäsenäänestyksissä. Osin olemme siis jo ottaneet sähköisen äänestyksen osaksi valtiollisia vaalejamme.

Vaikka pitäydyttäisiin nykyisessä äänestystavassa, olisi senkin osalta syytä tehdä joitakin uudistuksia. Sähköisen äänestämisen osalta on pidetty ongelmana esim. vaalisalaisuutta. Äänestäjää voidaan kuulemma uhata äänestystilanteessa. Todellisuudessa Viron kaltaisessa sähköisessä äänestämisessä tätä pelkoa ei ole, koska äänestämisen voi tehdä tarvittaessa useita kertoja vain viimeisen äänestämisen rekisteröityessä. Nykyisessä äänestystavassa tätäkään vaalisalaisuuden turvaavaa mahdollisuutta ei ole jos esim. joku uhkaa äänestäjää ja edellyttää todisteeksi kuvaa vaalilipusta äänestyskopissa. Myöskään tunnistamisen mahdollistava nykyinen äänestyslipun leimaamistapa ei liene vaalisalaisuuden kannalta ongelmaton.

Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden varmistamisen lisäksi on tärkeää huolehtia myös vaalioikeuden toisesta osasta eli vaalikelpoisuudesta. Mahdollisimman aidon edustuksellisuuden varmistamiseksi keskeinen kysymys on vaaleissa ehdolle asettautumisen tasavertainen mahdollisuus. Nyt tämä mahdollisuus ei toteudu. Monet erityisesti taloudelliset tekijät estävät ehdokkaaksi ryhtymisen tai tekevät sen ainakin hyvin hankalaksi. Ehdokkaiden tasapuolinen mahdollisuus kampanjointiin ei myöskään toteudu.

Ehdokkaiden vaalirahoitus on riistäytynyt hallinnasta tavalla, joka suosii ehdokkaita, joilla on paljon rahaa käytettävissä. Demokratian toteutumisen kannalta on myös ongelmallista, jos rahoitusta tarjoavat taustavaihtajat saavat edustajiensa kautta ääntään muita enem-

män kuuluviin omien asioidensa ajamisessa. Monelle ehdokkuutta miettivälle henkilölle vaaleihin asettuminen voi olla ylivoimaista rahoituksen puuttuessa. Tämä kehitys vahvistaa eliitin valtaa kansan vallan kustannuksella keskittäen valtaa niille, joilla on mahdollisuus investoida valituksi tulemiseen. Tämän kehityksen hillitsemiseksi tarvitaan mm. useissa maissa käytössä olevaa lakisääteistä kampanjakattoa.<sup>24</sup> Myös ns. listavaalin tapaiset vaalijärjestelmät lisäävät yksittäisten ehdokkaiden tasapuolisia mahdollisuuksia vaalikampanjoihin.

### ESITÄMME. ETTÄ:

- Käynnistetään eri tarpeet ja mahdollisuudet huomioiva vaalien laaja kokonaisvaltainen tuotekehitys (mm. vaalitapa, äänestämisen, edustuksellisuus).
- Vaalirahoitusta uudistetaan mahdollistamaan eri väestöryhmistä tulevien henkilöiden ehdokkuus mm. asettamalla kampanjointikustannuksille kaikkia ehdokkaita ja puolueita koskeva maksimirajoite.

## 4. PÄÄTÖKSENTEON PUITTEET: ROOLIT SELVIKSI

### NYKYTILA:

Päätöksenteon agenda ei tule enää puolueilta, vaan monilta muilta roolejaan muuttavilta toimijoilta. Kansallinen pitkän aikavälin yhteinen tahtotila jää syntymättä poliittisten toimijoiden roolien epäselvyyden vuoksi. Ripustautuminen enemmistöhallitusten pakkoon heikentää hallitusten toimintakykyä ja laajaa yhteistä osallistumista.

### TAVOITETILA:

Päätöksenteon agenda syntyy laajan puolueiden ylläpitämän kansalaiskeskustelun toimesta. Eri poliittisten toimijoiden roolit ovat selkeät usean vaalikauden tahtotilan muodostamisen, yhden hallituskauden strategisen toiminnan ja jokapäiväisen käytännön toimeenpanon osalta. Vähemmistöhallitusten mahdollisuuteen on varauduttu.

### 4.1 Mistä esityslista?: "Kaikki mikä liikkuu on politiikan agendalla"

Päätöksenteon agendan muodostumisessa eri toimijoiden roolit ovat muuttuneet ja muuttuvat. Tätä muutosta sekä eri toimijoiden rooleja ja keskinäisiä suhteita näyttää olevan selvityksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella vaikea hahmottaa edes kunkin toimijan itsensä toimesta.

Kysyttäessä mistä päätöksenteon agenda tulee, totesi usea selvityksen haastateltavista, että ennen se tuli puolue-

eilta, mutta ei tule enää. Haastatellut pitivät tätä myös syynä yhteisen kansallisen tahtotilan, Suomen tarinan, puuttumiselle.

Yhteisen tahtotilan puuttumiselle haastatellut näkivät monia syitä. Puolueiden heikentyneen ohjelmatyön lisäksi puutteena nähtiin keskinäisen luottamuksen heikkeneminen. Kysymys ei ole vain perinteisen konsensuksen heikkenemisestä, vaan vastakkainasettelun lisääntymisestä

<sup>24</sup> Puoluerahoituksen avoimuus. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö. (6.11.2009) Oikeusministeriön komiteamietintö 2009:1

Tätä kehitystä vahvistaa mm. median muuttuva rooli ja toimintatapa. Syvämmän yhteiskunnallisen analyysin ja keskustelun ylläpitämisen rinnalle ja ohi on noussut yksityiskohdista kärjistyksiä ja vastakkainasettelua hakeva tyyli. Osin sosiaalisen median merkityksen myötä tämä kehityssuunta on vahvistunut myös perinteisessä mediassa.

Median valta politiikan ja yhteiskunnallisen agendan muokkaajana nähdään haastateltujen keskuudessa edelleen merkittävänä. Monet haastatellut katsoivat median luomien odotusten ja mielikuvien luovan paineita päätöksenteolle.

Media ja sen rooli on muuttunut melkoisesti niistä ajoista, kun kansa seurasi YLE:n TV-uutisia kahdelta TV-kanavalta ja luki puoluesidonnaisia sanomalehtiä. Puolueiden pää-äänenkannattajat ovat lähes lakanneet tai siirtyneet pääosin verkkolehdeksi. Muu sanomalehdistö on irtautunut poliittisista sidonnaisuuksista.

Tämä kehitys ei ole kuitenkaan vähentänyt median poliittista merkitystä; haastateltujen mielestä pikemminkin päinvastoin. Perinteisen median rinnalle ja sen ohi on merkitykseltään noussut uutta tietoteknologiaa hyödyntävä uusmedia, joka hakee vielä muotoaan.

Media on samanlaisessa murroksessa kuin muukin yhteiskunta. Mediakenttä on muuttunut ja muuttuu merkittävästi. Monilta osin median kokema murros ja muutokset ovat jo olleet suurempia ja nopeampia kuin vielä muutosta odottavilla muilla toimijoilla. Syy tähän on se, että digitaalisuus on vaikuttanut tähän mennessä eniten median toimintaan.

Median osalta on tapahtunut yhtä aikaa kahtiajakoinen kehitys. Samalla kun erityisesti perinteinen media on yksipuolistunut kansainvälisesti ja kansallisesti sekä omistaja- että sisältörakenteen osalta, on se uuden sosiaalisen median myötä monipuolistunut valtavaksi joukoksi erilaisia toisistaan riippumattomia uusia toimijoita.

Tiedon jakaminen ja viestintä ovat aiempaa helpompaa ja edullisempää, ja siksi mediakenttään on tullut paljon uusia toimijoita. Nopeasti lisääntyvän datan ja tiedon monipuolinen käsittely ja hyödyntäminen ovat kuitenkin kallista. Siksi ne keskittyvät isoille kansainvälisille yrityksille. Niitä koskeva säätely ja valvonta ovat paljon vaikeampaa ja kehittymättömämpää kuin perinteisen kansallisen median osalta. Suurin osa uusista digitaalisista medioista on kokonaan sääntelyn ulkopuolella eikä esim. sosiaalisen median eri muotoja ole pystytty edes määrittelemään lainsäädännöllisesti.

Yhteiskunnallisen keskustelun ja päätöksenteon näkökulmasta mediamurros on haastateltujen mielestä merkinnyt mm. pinnallisempaa, lyhytjänteisempää ja vastakkainasettelua, jopa aggressiivisuutta korostavaa mediakulttuuria. Tämä katsotaan muokkaavan myös politiikkaa ja päätöksentekoa pinnallisemmaksi, lyhytjänteisemmäksi ja vastakkainasettelua lisääväksi.

Uudet digitaaliset toimintatavat ovat mahdollistaneet suuren datamäärään perustuvan reaaliaikaisen entistä avoimemman viestinnän myös julkishallinnon toiminnasta. Moni haastateltu arvioi tämän tehneen päätöksenteosta ja hallinnosta aiempaa varovaisempaa.

Erityisesti sosiaalinen media synnyttää myös aiempaa helpommin ja nopeammin erilaisia yhteiskunnallisia liikkeitä, joilla on vaikutusta niin yhteiskunnalliseen keskusteluun, päätöksenteon agendaan kuin itse päätöksentekoonkin.

Datan käsittelyn kehittyessä esim. tekoälysovellusten myötä viestinnän merkitys tulee kasvamaan yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Erona aiempaan on se, että erilaisen piiloviestinnän ja -vaikuttamisen määrä ja rooli tulee kasvamaan. Päätöksenteon agendan syntymisen osalta tulee olemaan entistä vaikeampaa hahmottaa, mistä ja miten jokin asia agendalle tulee. Vielä vaikeampaa on arvioida, mikä on ns. aito kansalaismielipide, mikä algoritmien myötä syntyvä tai synnytetty mielikuva.

Agendan muodostumisessa puolueiden rinnalle tai niiden ohi on noussut muita toimijoita. Vahvasta kolmikantaperiaatteesta johtuen työmarkkinajärjestöjen rooli on ollut vuosikymmenet vahva. Nyt sekä keskusjärjestöt, että niiden jäsenliitot, ovat muutosten keskellä ja hakevat omaa rooliaan. Monen järjestön osalta se ei näytä olevan vielä kovinkaan selvä.

Osa haastatelluista pitää työmarkkinajärjestöjen roolia jatkossakin vahvana, toisten arvioidessa niiden painoarvon laskevan merkittävästikin. Vaikka järjestöjen merkitys esim. paikallisen sopimisen lisääntymisen myötä laskisi työmarkkinapolitiikassa, ei se välttämättä merkitse niiden merkityksen vähenemistä suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Tältä osin kehitys voi olla jopa päinvastaista, mikäli työmarkkinajärjestöt korvaavat sitä yhteiskunnallisen ohjelmatyön aukkoa, jonka puolueet ovat jättäneet. Esimerkkejä tästä on jo nähty.

Työmarkkinajärjestöjen aseman muuttuminen ei ole merkinnyt yksittäisten yritysten aseman heikkenemistä. Pikemminkin päinvastoin. Merkittävimmät yritykset vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon suoraan ohi etujärjestöjen. Yritysten ja päätöksentekijöiden keskinäi-

sen yhteydenpidon arvioitiin haastatteluissa niin valtiollisella kuin kunnallisellakin tasolla kokonaisuutena vähentyneen. Tämän seurauksena yhteisen ymmärryksen katsotaan myös vähentyneen. Haastateltujen mielestä tältä osin on havaittavissa samanlaista tahriintumisen pelkoa kuin poliitikkojen ja median välisissä suhteissa.

Erityisesti yritysten, mutta myös muiden toimijoiden ja poliittisen päätöksenteon välisen yhteydenpidon toimijoiksi ovat nousseet erilaiset viestintä- ja vaikuttamistoimistot. Niiden määrä ja toimintavolyymit ovat jo jonkin aikaa olleet vahvassa kasvussa. Monista muista maista tuttu ammattimainen lobbaustoiminta ja sitä tukevat toiminnot näyttävät nyt rantautuneen vahvemmin myös Suomeen. Monet poliittisessa päätöksenteossa eri rooleissa toimineet ovat siirtyneet tällaisten yritysten palvelukseen. Tälle vaikuttamistominimille on perustellusti vaadittu ja osin valmisteltukin pelisääntöjä.

Puolueiden lähipiirissä toimivien ajatushautomoiden lisäksi on perustettu useita riippumattomia ajatushautomoita. Omalta osaltaan myös ne korvaavat sitä aukkoa jonka puolueiden heikentynyt ohjelmatyö ja osin ehkä yliopistojen passiivinen yhteiskunnallinen rooli ovat jättäneet. Yhtenä syynä voi olla myös eri yhteiskunnallisten toimijoiden tarve saada jäseneltyä tietoa hyvin sirpalemaisen tietovirran kasvaessa. Ajatushautomoiden keskinäinen yhteistyö on jo melko laajaa ja näyttää edelleen vahvistuvan. Verkostoituminen vahvistanee edelleen niiden merkitystä myös poliittisen päätöksenteon osalta.

Ajatushautomot, perinteiset viestintätoimistot ja uudenlaiset vaikuttamistoimistot lähestyvät toisiaan tavalla, joka herättää kysymyksiä. Ero em. toimintojen välillä voi hämärtyä. Poliittisen päätöksenteon näkökulmasta tällä on merkitystä. On eri asia, jos päätöksentekijällä on mahdollisuus tutustua jostakin asiasta tehtyyn selvitykseen tai olla asiaa koskevan viestinnän passiivisena kohteena kuin olla suoran aktiivisen vaikuttamisen kohteena. Mikäli em. toimintojen lisäksi pyritään vielä saamaan laajempaa kansalaisten tukea jollekin asialle, ollaan jo aika lähellä perinteisten puolueiden toimintaa, tosin ilman puolueiden kansanvaltaista ja avointa päätöksentekoa. Tätä kehitystä on syytä tarkastella läpinäkyvästi kansanvallankin kannalta.

Virkamiesten ja muiden asiantuntijoiden roolin haastatellut näkevät edelleen vahvana. Poliittisen ohjelma- ja suunnittelutyön heikentyessä virkamiehet ja asiantuntijat ovat joutuneet tai pystyneet vahvistamaan omaa rooliaan. Kaikilta osin tätä kehitystä ei pidetä hyvänä edes virkamiesten keskuudessa.

Heikon poliittisen johdon nähtiin joidenkin haastateltavien mielestä antavan tilaa vahvalle virkamiesohjaukselle tai jopa edellyttävän sitä. Kansanvaltaisessa järjestelmässä agendan tulisi tulla enemmän poliittisesta päätöksenteosta kuin virkakoneistosta. Vaikka haastatteluissa virkakunnan asiantuntemusta ja sitoutuneisuutta arvostetaan edelleen laajasti, esiintyy jonkin verran epäilyä virkakunnan puolueettomuudesta.

Asiantuntijoiden muuten vahvistuvan roolin osalta huolestuttavana erityispiirteenä on yliopistojen heikko rooli. Osin ehkä yliopistouudistustenkin seurauksena yliopistot ovat vetäytyneet julkisesta yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta ja jopa keskustelusta. Poliittiseen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumista ei eräiden haastateltavien mielestä pidetä enää ansiona eikä kaikilta osin edes hyväksyttävänä. Tämä on huolestuttavaa, koska yhteiskunnan panostukset autonomisiin yliopistoihin ovat suuret, eikä niistä saada nyt riittävää tukea poliittiselle päätöksenteolle. Onneksi myös yliopistokentässä ollaan havahtumassa tähän ja puheenvuoroja niiden yhteiskunnallisesti aktiivisemmasta roolista on alkanut esiintyä.<sup>25</sup>

Päätöksenteon agendaan vaikuttavat erityisesti omalla toimialallaan myös monet kansalaisjärjestöt. Useat järjestöt kamppailevat samanlaisen muutoksen keskellä kuin muutkin toimijat. Järjestöjen toimintarakenteet ja -tavat ovat usein hyvin vanhanaikaisia eikä järjestötyö senkään vuoksi enää jaksa kiinnostaa kansalaisia. Pelkästä hallinnollisesta taakasta selviäminen alkaa olla monelle järjestölle ylivoimaisen vaikeaa. Osin tästä syystä järjestöt ovat jo ryhtyneet keventämään rakenteitaan ja myös fuusioituneet suuremmiksi ja vahemmiksi kokonaisuudeksi.

Valtiovalta ohjaa ja säätelee kansalaisjärjestöjen toimintaa ja toimintaedellytyksiä melko tarkastikin. Ei vain lainsäädännöllä, vaan myös mittavalla rahoituksella. Tämän ohjauksen osalta on syytä olla tarkkana, että vapaiden kansalaisjärjestöjen aito toimintavapaus säilyte-

25 "Jyväskylän yliopiston rehtorina tänään aloittanut Keijo Hämäläinen sanoo, että yliopistojen pitäisi mennä aikaisemmin mukaan politiikkaan ja lainvalmisteluun." YLE Uutiset 1.8.2017

tään. Tiukka tulohajaus tekee järjestöistä osan julkishallintoa. Toisaalta poliittisen päätöksenteon tulee asettaa myös kansalaisjärjestötoiminnan rahoitukselle tavoitteita joilla tuetaan kansanvallan ja tasa-arvoisen hyvinvoinnin edistämistä. Tältä osin rahoituksen painopisteitä on syytä ajoittain tarkastella nykyistä perusteellisemmin.

Kansalaisjärjestöt ovat parhaimmillaan erinomainen väylä kansalaisten omaehtoiselle aktiivisuudelle. Ne ovat myös olleet merkittäviä kansalaisyhteiskunnan toimijoita

julkishallinnon rinnalla. Nyt kansalaiset toimivat monin tavoin suoraan ohi järjestöjen ja julkishallinnon. Poliittinen päätöksenteko joutuu ottamaan kantaa, miten se suhtautuu tällaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen. Voidaanko enää antaa etusija esim. yhdistyksiksi järjestäytyneelle toiminnalle? Samalla tavalla kuin suora demokratia haastaa edustuksellisen demokratian, haastaa kansalaisten uusi omaehtoinen aktiivisuus perinteisen kansalaisjärjestötoiminnan.

## 4.2 Kuka vastaa mistäkin?: ”Puhutaan isoista asioista ja ratkotaan niitä tavattoman pienillä työkaluilla”

Perustuslaki säätelee melko tarkasti edustuksellisen demokratian eri toimijoiden roolit (eduskunta, eduskuntaryhmät, valtioneuvosto, tasavallan presidentti, puolueet). Kukin toimija määrittelee kuitenkin omalla toimikaudellaan käytännön toimintatavat siten, että ne voivat tosiasiaassa muuttua henkilöiden tai ajan myötä.

Edustuksellista demokratiaa on muutettu perustuslailla parlamentaariseen suuntaan. Eduskunnan ja sen luottamusta nauttivan hallituksen valtaa on lisätty suhteessa tasavallan presidenttiin. Poliittisina toimijoina eduskuntaryhmien asemaa on vahvistettu suhteessa puolueisiin, jotka on perustuslaissa mainittu vain vaaliorganisaatioina.

Työn- ja vastuunjako asioiden eri aikaulottuvuuksien osalta ei ole riittävän selkeää, vaikka se on muodollisesti määriteltykin. Lyhyen aikavälin operatiivisiin päätöksiin ja toimenpiteisiin pyrkivät puuttumaan lähes kaikki toimijat, kun taas hyvin pitkän aikavälin sitoutumista vaativiin asioihin on ainakin ajoittain vaikeampaa löytää toimijaa.

Yli vaalikausien ulottuvaa pitkän aikavälin kansallista linjausta olisi luontevinta vastuuttaa eduskunnalle.

Hallituksen tehtäväksi soveltuu parhaiten strategisen hallitusohjelmansa mukaisten vaalikauden linjausten ja päätösten tekeminen sekä toimeenpanon johtaminen.

Virkamiesten tehtävänä on operatiivinen päätösten valmistelu ja toimeenpano sekä päiväkohtaisista hallinnollista tehtävistä vastaaminen.

Nykyisin em. roolit menevät ainakin osittain sekaisin. Eduskunnassa pitkän aikavälin yleisempi tulevaisuustarkastelu on vastuutettu pääasiassa vain yhdelle valiokunnalle eli tulevaisuusvaliokunnalle. Muun eduskunnan aika kuluu hallitukselta tulevien lakiesitysten (ml. talousarvio) hyvinkin yksityiskohtaiseen käsittelyyn.

Hallitus joutuu usein käyttämään melko paljon aikaa hyvin operatiivisiin päiväkohtaisiin kysymyksiin tai toisaalta hyvin pitkäaikaisten yli vaalikausien ulottuvien periaatelinjausten valmisteluun ja päätöksentekoon. Molemmat em. tehtävät vievät tilaa pitkän aikavälin tavoitteita tukevalta oman hallituskauden toimintaohjelman toimeenpanolta.

Virkamiehet joutuvat ottamaan osaa pitkän aikavälin tavoitteiden valmisteluun poliittisen valmistelun ollessa riittämätöntä ja toisaalta osallistumaan hyvinkin poliittiseen strategisen hallitusohjelman ja sen toimeenpanon valmisteluun. Perinteisesti vahva poliittisesti riippumaton toimeenpano ja hallinnon rutiinisuuritteista vastaaminen voivat kärsiä em. poliittisemmista tehtävistä.

### Perusteltu työnjako olisi seuraava:

Eduskunta ja siellä toimivat poliittiset ryhmät sekä niiden puolueorganisaatiot vastaavat pitkän, yli vaalikausien ulottuvan politiikan linjauksen valmistelusta ja päätöksenteosta. Eduskuntaryhmät ja puolueet sopivat erityisesti yhteisestä tilannekuvasta ja mahdollisista yhteisistä tavoitteista. Tavoitteista ja erityisesti keinoista voidaan olla eri mieltä, mutta kansallisesti tärkeimmät asiat tulisi yhdessä nimetä ja sitoutua niiden hoitamiseen yli vaalikausien. Vaaleissa kukin puolue esittää omat keinonsa yhdessä todetun tilannekuvan ja kansallisesti keskeisimpien kysymysten ratkaisemisen osalta. Kansalaiset valitsevat näiden vaihtoehtojen väliltä.

Hallitus vastaa oman hallitusohjelmansa mukaisesta keskipitkän aikavälin eli vaalikauden mittaisesta strategisesta poliittisesta johtamisesta. Hallitusohjelma huomioi ennen vaaleja puolueiden yhdessä sopiman tilannekuvan ja kansallisesti tärkeimmät teemat sekä hallituspuolueiden vaaliohjelmien tavoitteet ja keinot. Hallitusohjelma ja sen



toimeenpano tukee eduskunnassa hyväksyttävii pitkän aikavälin linjauksia. Hallitus vastaa hallitusohjelman toimeenpanon johtamisesta sekä tarvittavasta vaalikauden aikana tarvittavasta tilannekuvan ja tavoitteiden korjaamisen valmistelusta sekä hyväksyttämistä eduskunnalla.

Virkamieshallinto vastaa hallituksen johdolla tapahtuvasta hallitusohjelman toimeenpanosta ja hallituksen päätösten valmistelusta. Lisäksi hallinto vastaa lyhyen tähtäimen operatiivisesta reagoinnista ja päivittäisestä hallinnollisten ja palvelutehtävien suorittamisesta.

Edellä kuvatun työnjaon heikoimmin toimiva osa on pitkän, yli vaalikausien ulottuvan toimintapolitiikan linjaaminen ja erityisesti siihen sitoutuminen. Hallituksen selontekomenettely ei toimi tältä osin riittävästi, sillä se on pikemminkin kulloisenkin hallituksen toimenpidelinjaus.

Aidompi sitoutuminen yli vaalikausien syntynee vain eduskunnan ja kaikkien poliittisten ryhmien nykyisellä vahvemmalla osallistumisella linjauksiin. Nykyisen selontekomenettelyn valmisteluun osallistuminen ei liene

paras eikä edes mahdollinen tapa. Monissa yhteyksissä esitetty komitealaitoksen palauttaminen voisi olla tältäkin osin toimiva keino.

Parlamentaarinen valmistelu ja sitoutuminen keskeisiin kansallisiin strategisiin linjauksiin muuttaisivat myös virkatyönä valmisteltavien ministeriöiden tulevaisuuskatsauksien roolia hallitusohjelman ja sen myötä kunkin vaalikauden politiikan osalta. Koko eduskunnan sitoutuminen keskeisiin pitkän aikavälin linjauksiin vahvistuisi. Vaalikampanjoiden sisältö voisi muuttua erilaisista kilpailevista tilannekuvista selkeämmin puolueiden aatteellisia eroja ja yhteisen kansallisen agendan käytännön tavoitteita ja toimeenpanokeinojen eroja korostavaksi.

Tarvittava puolueiden keskinäinen yhteistoiminta tilannekuvan ja mahdollisten yhteisten tavoitteiden osalta edellyttää uusia toimintatapoja. Muodollisten rakenteiden asemesta parempaan lopputulokseen päästään epävirallisella yhteistyöllä.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Päätöksenteon eri toimijoiden keskinäistä käytännön työnjakoa selkeytetään kansallisesti keskeisten pitkän aikavälin linjausten ja niihin sitoutumisen vahvistamiseksi.**
- **Kullakin vaalikaudella hyvissä ajoin ennen seuraavia eduskuntavaaleja puolueet hyväksyvät yhteisen tilannekuvan ja keskeiset tulevat politiikan painopisteteemat sekä mahdolliset yhteiset tavoitteet niiden osalta.**

## 4.3 Vähemmistöhallitusko mahdoton?: ”Tämmönen poltetun maan hallitus”

Eduskunnan tulisi olla poliittisen keskustelun ykkösareena. Haastatelluillakin oli kuitenkin vaikeuksia muistaa, milloin viimeksi merkittävä poliittinen avaus olisi tehty eduskunnassa.

Poliittisesta keskustelusta ja debatoinnista on tullut tavallaan poliittista teatteria, jota toimittajat kriitikkoina arvioivat. Poliitikkojen esiintymistä arvioidaan enemmänkin tyylin kuin sisällön osalta. Syvällisin yhteiskuntaanalyysi löytyykin usein kulttuurisivuilta.

Politiikan henkilöityminen ja viihteellistyminen on lisännyt osittain keinotekoaistakin vastakkainasettelua. Konsensus ei myy.

Vastakkainasettelu on lisääntynyt myös enemmistöparlamentarismin vahvistamisen myötä. Hallitus–oppositio-asetelma korostuu tavalla, joka ei edesauta yhteisten

kansallisten tavoitteiden hyväksymistä ja niihin sitoutumista.

Huolimatta hallitus–oppositio-asetelman vahvistumisesta se ei ole kuitenkaan näkynyt vaalien osalta. Kukin puolue osallistuu vaaleihin ilman keskinäistä liittoutumista. Vaaliliitot ovat teknisiä, eikä niihin sisälly ohjelmallista yhteistyötä tai vaalien jälkeistä liittoutumista.

Joissakin maissa puolueet ilmoittavat ennen vaaleja keskinäisestä yhteistyöstä, jonka tavoitteena on muodostaa vaalien jälkeen yhteinen hallitus. Tällainen ns. blokkipolitiikka ei ole yleistynyt Suomessa.

Etukäteen vaalien yhteydessä syntyviä liittoumia on vierastettu. Perinteisten vasemmistopuolueiden keskuudessa blokkien syntymisen katsotaan käytännössä estävän

niiden osallistumisen hallitukseen. Näin siksi, että Suomessa on ollut esim. muihin pohjoismaihin verrattuna hyvin selkeä porvarillisten puolueiden enemmistö. Kaikki puolueet eivät myöskään ole halunneet asemoida itseään perinteisellä oikeistovasemmisto akselilla ja ovat siten vierastaneet blokkiajattelua.

Suomessa on totuttu jo vuodesta 1975 koko vaalikauden istuvaan eduskuntaan ja 1980-luvulta lähtien koko vaalikauden istuvaan hallitukseen. Tosin vuoden 2003 jälkeen pääministeri on vaihtunut kesken jokaista vaalikautta.

Poliittinen päätöksenteko on perustunut jo kauan enemmistöparlamentarismiin, jossa hallituspuolueilla on enemmistö eduskunnassa. Enemmistöhallitukseen on totuttu jo vuodesta 1977. Niistä on tullut eräänlainen normi. Vähemmistöhallitusten on katsottu olevan heikkoja ja lyhytikäisiä. Kuitenkin vuoteen 1987 saakka pitkäaikaisin hallitus oli Kivimäen vähemmistöhallitus ja itsenäisyyden alkukaudella vähemmistöhallitukset olivat enemmänkin sääntö kuin poikkeus.

Muissa pohjoismaissa vähemmistöhallitukset ovat olleet ja ovat edelleen hyvin yleisiä ja toimintakykyisiä.<sup>26</sup> Ne ovat pikemminkin sääntö kuin poikkeus. Ne eivät myöskään välttämättä edellytä blokkipolitiikkaa. Vähemmistöhallitusten katsotaan olevan monella tavalla toimintakykyisempiä kuin enemmistöhallitusten. Päätöksenteossa katsotaan olevan dynamiikkaa ja sen heijastuvan myönteisesti yhteiskunnalliseen kehitykseen. Yhteisten, yli poliittisten rajojen ulottuvien ratkaisujen hakemisen ja löytymisen katsotaan olevan helpompaa.

Vähemmistöhallitusten katsotaan muissa Pohjoismaissa lisäävän parlamentin valtaa ja parantavan keskustelua parlamentissa. Niiden katsotaan myös lisäävän kaikkien poliittisten ryhmien mukanaoloa ja vastuuta päätök-

senteossa jokaisella vaalikaudella. Vähemmistöhallitukset vahvistavat myös yhteistyön ja sopimisen kulttuuria. Monia em. myönteisiä tekijöitä haikaillaan myös Suomessa, mutta meillä niitä ei liitetä vähemmistöhallitukseen.

Enemmistöhallitusten paremmuutta ja välttämättömyyttä ei ole Suomessa aktiivisesti kyseenalaistettu. Monesta syystä johtuen kyseenlaistaminen tai ainakin vähemmistöhallituksen mahdollisuuteen varautuminen olisi tarpeen. Vaativa kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö ja siellä vaikuttavat vaikeat poliittiset teemat tulevat haastamaan enemmistöhallitukset perusoletuksena. Keskeinen syy on myös vaalien aiheuttamat muutokset puolueiden voimasuhteissa. Perinteinen kahden suuren puolueen enemmistön varaan rakentuva hallitus ei ole enää selviö.

Toimivan koalitionhallituksen rakentaminen on ollut jo useamman kerran vaikeaa. Myös lähtökohtaisesti hankalasti synnytettyjen hallituskoalitioiden toimintakyky on arvioitu heikentyneen. Tästä huolimatta vakavaa harkintaa vähemmistöhallitusvaihtoehdolle ei ole ollut.

Vähemmistöhallituksen todennäköisyys voi kasvaa myös sen perusteella, että jokin vaaleissa merkittävän kannatuksen saanut puolue tai ryhmittymä jätetään kaikkien hallitusvaihtoehtojen ulkopuolelle. Tällöin enemmistöhallituksen muodostaminen voi osoittautua lähes mahdottomaksi.

Vähemmistöhallitusten mahdollisuuteen on syytä varautua, eikä ajautua sellaiseen ilman etukäteen tehtyä huolellista valmistelua. Varautumiseen ja valmistautumiseen kuuluu ainakin eduskunnan toimintatapojen tarkastelu mm. täysistuntojen ja valiokuntatyön osalta. Tämä valmisteluvastuu kuuluu niin eduskunnan hallinnolle kuin eduskuntaryhmillekin. Lisäksi olisi syytä selvittää vähemmistöhallituksen toiminnallisia edellytyksiä sekä poliittisen, että hallinnollisen näkökulman osalta.

## ESITÄMME, ETTÄ:

- Valmistellaan ja päätetään vähemmistöhallitusten edellyttämät poliittiset pelisäännöt ja käytännöt sekä toiminnalliset muutokset valtioneuvoston ja eduskunnan työssä.

## 5. PUOLUEET: KANSANLIIKE, VAALI-ORGANISAATIO VAI OSA HALLINTOA?

### NYKYTILA:

Puolueet syntyivät yhteiskunnallisena tilauksena uudistajiksi ja kehittäjiksi. Nyt ne ovat ideologisesti, henkisesti ja fyysisesti tyhjentyneet. Puolueiden näköalaton ohjelmatyö, moniportaiset rakenteet ja vanhentuneet toimintamallit ovat karkottaneet ihmiset sekä ulkoistaneet poliittisen vaikuttamisen markkinoille. Puolueet ovat heikentäneet omia toimintaedellytyksiään. Puolueet puhuvat, mutta eivät puhuttele.



### TAVOITETILA:

Puolueet palaavat takaisin kansanvallan ytimeen ja vastuuseen demokratian uskottavuudesta ja kiinnostavuudesta. Puolueet määrittävät perustehtävänsä ja arvoperustansa uudestaan vastamalla uskottavasti kysymykseen ”miksi olemme olemassa ja minkä puolesta haluamme toimia”. Puolueet uudistavat ohjelmatyönsä, rakenteensa ja toimintatapansa sekä turvaavat riittävät toimintaresurssit. Puolueiden viesti puhuttelee ja aktivoi kansalaisia.

### 5.1 Aate hukassa: ”Ei oo ketään, joka ajattelee asioita”

Keskeinen osa edustuksellista demokratiaamme ovat olleet puolueet. Jatkuvuuden varmistaminen ja muutosten näköalattomuus ovat roolittaneet puolueet nykytilan hallinnoijiksi ja pienten palasten hienosäätäjiksi. Puolueet näyttävät menneisyyttä säilyttävinä, muutoksia vastustavina ja tulevaisuuden visioita kaihtavina toimijoina, joilta on iso kuva kadoksissa. Niiden rooli on muuttunut aatteellisesta ohjelma- ja vaikuttamistyön kokoajista vaaliorganisaatioiksi tai jopa osaksi hallintoa.

Aatteellisuus on hävinnyt puolueiden toiminnasta samalla kun perinteiset jakolinjoja määrittävät selkeärajaiset luokittelut ovat hävinneet (esim. yrittäjät – työntekijät) ja korvautuneet uusilla (esim. ilmastomuutos, maahanmuuttajat, perustulo).<sup>27</sup> Tästä johtuen puolueiden tavoitteiden välillä on vaikeaa löytää perinteisissä teemoissa merkittäviä eroja. Myös politiikkaan vaikuttava välitön ja välillinen toimintaympäristö ja näissä vaikuttavat ilmiöt ovat tulleet aikaisempaa monimuotoisemmiksi ja vaikeammiksi.

Puolueilla on halutessaan mahdollisuus palauttaa demokratian idea demokratiaan. Demokraattisilla instituutioilla ja puolueilla on vastuu tarjota kansalaisille mahdollisuuksia käyttää ”tavallisen kansan” valtaa osallistua ja toteuttaa ns. keskusteluvaa demokratiaa.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Puolueet vahvistavat omaa pitkän aikavälin politiikan suunnittelu- ja valmistelutyötä yhteiskunnallisen uudistuspolitiikan tukemiseksi.
- Puolueet aktivoivat ja avaavat omaa ohjelma- ja valmistelutyötään sekä puolueen jäsenten että muiden kansalaisten osallisuuden vahvistamiseksi.



<sup>27</sup> ”Apunen, Jungner ja Tujunen (2016) toteavat, että ”Suomessa on nähty viime vuosina uudella politiikan esitystistalla olevia asioita koskevia poliittisia vastakkainasetteluita enemmän puolueiden sisällä kuin puolueiden välillä.”

Perustuslaki mainitsee puolueet vain kaksi kertaa ja silloinkin vain vaalien yhteydessä antaen puolueille erikoisaseman ehdokkaiden asettamisessa eduskuntavaaleissa ja tasavallan presidentin vaaleissa. Muuta roolia perustuslaki ei puolueille aseta.

Poliittinen valta on perustuslain mukaan eduskuntaryhmillä, ei puolueilla. Tältä osin jopa politiikan tutkijoilla on näköharha, kun he toteavat puolueiden aseman vahvistuneen.<sup>28</sup> Tosiasiassa tutkijat puhuvat silloin eduskuntaryhmistä. Puolueet ja niiden eduskuntaryhmät ovat kuitenkin kaksi erillistä, käytännössä hyvinkin erillään toimivaa ja joskus jopa keskenään kilpailevaa poliittista toimijaa.

Eduskuntaryhmä ei välttämättä edes tarvitse puoluetta, ei edes hallitusvastuuseen osallistuakseen, kuten perussuomalaisten hajoamisen yhteydessä konkreettisesti havaittiin. Sinisetkin tarvitsevat puolueen lähinnä vaaliorganisaatioksi. Tältä osin tarvittaisiin lisää tutkimusta, joka keskittyisi puolueiden asemesta eduskuntaryhmien roolin ja aseman tarkasteluun myös suhteessa puolueisiin.

Vaikka puolueiden tosiasiallinen asema oli koko viime vuosikaudan melko vahva, ei niiden muodollista asemaa määrittely lainsäädännöllä ennen vuoden 1969 puoluelakia. Sekin keskittyy lähinnä puoluerahoitukseen ja siltäkin osin vaalirahoitukseen.

Puolueiden muusta roolista laki ei juuri totea.

Syy puoluelain keskittymiseen puolueiden avustamiseen johtunee lain historiasta. Se säädettiin samassa yhteydessä kun 60-luvun lopulla otettiin käyttöön puoluetuki. Myös tuolloisen vaalilain uudistamisen yhteydessä tuli tarve puolueen määrittelylle lainsäädännöllä.

Kuriositeettina voi mainita, että puoluelakia säädettäessä yhtenä esimerkkinä oli Turkki, jossa puolueiden toiminnan oli tuolloin perustuttava ihmisoikeuksien, kansalaisvapauksien ja demokraattisten periaatteiden noudattamiseen. Näitä vastaan toimiva puolue voitiin kieltää perustuslain vastaisena. Mistähän löytyisi nyt esimerkki modernille puoluelaille, sillä Turkki ei enää malliksi kelvanne.

Suomalaisten osallisuus yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on ollut perinteisesti vahvaa. Tässä osallisuudessa keskeisessä asemassa ovat olleet puolueet. Niiden rooli osallistumisen väylänä ja luottamus niihin ongelmien ratkaisijana on kuitenkin vähentynyt. Samalla on vähentynyt osallistuminen vaaleihin.

Suomen puoluejärjestelmän kehitys on seurannut vaalijärjestelmämme kehitystä. Nykymuotoiset puoluerakenteet ja toimintatavat syntyivät 1906 eduskuntaudistuksen yhteydessä. Sellaisena ne ovat myös säilyneet.

Puolueiden roolin muutokseen vaalit ovat vaikuttaneet myös toisella tavalla. Vaaleilla valittujen edustuksellisen demokratian toimijoiden, kansanedustajien ja valtuutettujen rooli on vahvistunut ja puolue-elinten heikentynyt. Media ei enää päivystä puolue toimistojen,

vaan eduskunnan ryhmähuoneiden ovilla. Puolueiden puheenjohtajat eivät enää vetoa puolue-elinten, vaan eduskuntaryhmien mielipiteisiin ja mandaattiin.

Kansanedustajien sidospuolueorganisaatioihin on heikentynyt monin tavoin. Vaaleissa yhä merkittävämpään rooliin ovat nousseet henkilökohtaiset vaalikampanjat ja omat henkilökohtaiset vaalityöorganisaatiot. Henkilökohtaisten vaalikampanjoiden kallistuminen ja rahoituksen merkitys on osin lisännyt eriytymistä puolueorganisaatioista.

saatioista.

Yhä useammilta kansanedustajilta puuttuu ainakin pitkäaikainen puolueen järjestötyön tausta. Sidospuolueorganisaatioihin ja puolue työhön on tämänkin vuoksi aiempaa heikompaa.

Myös kansanedustajien henkilökohtainen avustajajärjestelmä on korostanut yksittäisen edustajan käytännön työn irrallisuutta puolueorganisaatioista ja jopa omasta eduskuntaryhmästä. Eräät eduskuntaryhmät ovat siirtyneet ainakin osittain ns. ryhmäkansliamalliin, jossa avustajat ovat eduskuntaryhmän, eivät eduskunnan kanslian palveluksessa. Tämä lisää edustajien keskinäistä yhteistyötä ja avustajajärjestelmän tehokkaampaa hyödyntämistä osana poliittista valmistelua, mutta ei välttä-

”Oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa on rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja.”<sup>29</sup>

28 Niemi Mari K, Raunio Tapio, Ruostetsaari Ilkka (toim.) (2017) Poliittinen valta Suomessa. Vastapaino

29 Suomen perustuslaki 25§

mättä merkitse yhteyden vahvistumista puolueorganisaatioihin.

Edustuksellisen demokratian voimavaroja mm. avustajajärjestelmän ja eduskuntaryhmien sekä valtuustoryhmien osalta on lisätty samalla kun puoluetukea on jopa leikattu. Kukin puolue vuorollaan hallitusvastuussa on päättänyt puoluetuen leikkauksista erityisesti 1990-luvulla. Merkittävä osa puolueiden merkityksen ja arvostuksen laskusta on itse aiheutettua. Puolueiden kuihduttaminen on ollut suuri virhe.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Aidosti uudistuneiden puolueiden julkista rahoitusta vahvistetaan merkittävästi mahdollistamaan demokraattisen osallisuuden vahvistaminen ja poliittinen ohjelmatyö uusilla toimintamalleilla.**

Puoluetoimistojen henkilöstöresurssit ovat vähentyneet huomattavastikin. Monet puolueet ovat säilyttäneet puoluetoimiston vähäisen resursoinnin kustannuksella, hyvin kattavan alueellisen toimitsijaverkon. Osalla puolueista se ei ole edes puolueen, vaan sen piirijärjestöjen alaisuudessa ja toiminnallisessa ohjauksessa. Puolueiden toimitsijaverkko on melko hajanainen hyödynnettäväksi esim. puolueiden ohjelmatyössä tai toiminnan kehittämisessä. Yhtenä seurauksena on ollut puolueiden ohjelmatyön määrällinen ja laadullinen heikkeneminen.

Tämä näkyy jo julkisessa päätöksenteossa siten, että syvällisemmän yhteiskunnallisen ajatus- ja ohjelmatyön

puuttumisen myötä päätöksenteon agenda muotoutuu puolueiden osalta huonommin valmisteltuna ja sattu-manvaraisemmin yksittäisin projektein.

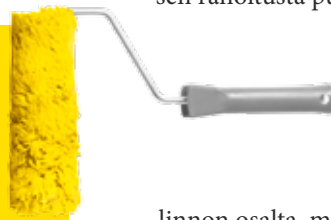
Puolueet ovat perustaneet lähelleen erilaisia ajatushautomoita. Osin perusteena on ollut puolueorganisaatiosta ainakin muodollisesti riippumattomien toimijoiden lisääminen puolueiden tueksi. Osin perusteena on ollut rahoituksen saaminen perinteisen puoluetuen ulkopuolelta. Kun puoluetukea ei julkisen paineen vuoksi uskalleta pitää tarvittavalla tasolla, siirretään toimintaa ja sen rahoitusta puolueorganisaation ulkopuolelle.

Puolueita lähellä olevat ajatushautomot eivät ole ainakaan vielä saavuttaneet merkittävää roolia päätöksenteon agendan rakentajina. Eivät erityisesti koko julkishal-

linnon osalta, mutta eivät merkittävästi myöskään puolueiden oman toiminnan osalta.

Kaikilla puolueilla on käytettävissään samat kansalaisten mielipiteitä kartoittavien yhteisten kyselytutkimusten tulokset. Ei siis ole yllätys, että puolueet nostavat esiin hyvin samanlaisia teemoja ja avauksia. Tämän voi nähdä tukevan kansalaislähtöistä päätöksentekoa, mutta toisaalta se yksipuolistaa ja rajaa poliittisia avauksia ja vaihtoehtoja.

Mielipidetiedusteluihin nojaava poliittinen päätöksenteko siirtyy kokonaan uudelle tasolle kun kehittyvä digitaalinen analyysitekniikka on puolueiden käytössä. Kansalaisten mielipiteiden entistäkin tarkempi ja ajantasaisempi seuranta johtaa kehään, jossa puolueiden oma-aloitteinen kansalaisten mielipiteisiin vaikuttava ohjelmatyö vähenee ja päätöksenteko perustuu mielipiteisiin, jotka eivät pohjaudu perinteiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kansanvallan kannalta on olennaista, mistä, kenen toimesta ja miten uusi puolueidenkin päätöstensä perustana pitämä mielipideilmasto syntyy.



## 5.2 Pitäytyminen vanhassa: ” Koska on syntynyt viimeksi poliittinen innovaatio?”

Puolueet ovat aktiivisia uudistamaan valtion ja kuntien rakenteita ja toimintatapoja, mutta eivät omaa toimintaansa. Muun puoluejohdon aika ja into on mennyt julkishallinnon päätöksenteossa puolueen uudistamistyön jäädessä yleensä puoluesihteerien vastuulle. Sama tilanne on myös puolue toiminnan paikallistasolla, jossa agenda muodostuu lähinnä kuntahallinnon ajankohtaisista asioista oman toiminnan kehittämisen kustannuksella.

Puolueiden oman sisäisen uudistustyön vähäisyys johtunee sekä haluttomuudesta, että kyvyttömyydestä. Haastatteluissa nousi esiin, että puoluejohdon etu on rakenne, joka ylläpitää olemassa olevaa ja estää ainakin radikaalit muutokset. Niin asioiden, kuin puoluejohtoa koskevien henkilöratkaisujenkin osalta. Puolueiden organisaatorakenne ja sääntöperusteinen toimintatapa rakentuu osin tällaiselle muuttumattomuuden itsesuojeelumekanismille. Tästä johtuen sääntöperusteisten muutosten tekeminen on vaikeaa, lähes mahdotonta, vaikka haluakin olisi.

Toisaalta muuttumattomuuden keskeinen syy on kyvyttömyys löytää ja ottaa käyttöön nykyaikaisia rakenteita ja toimintatapoja. Puolueiden aloittaessa toimintaansa viime vuosisadan alussa ne olivat monin tavoin moderneja toimijoita. Nyt toimintaympäristö ja sen myötä myös kansalaiset ovat muuttuneet radikaalistikin. Perinteinen järjestötyö puuduttavine kokouksineen ja moneen kertaan toistuvine perinteisine rituaaleineen ei ymmärrettävästi kiinnosta nykyaikaisia kansalaisia.

Perinteisten kansanliikepuolueiden järjestökoneisto yskii pahasti. Paikallinen toiminta on hiipunut, jäsenmäärät ovat laskeneet ja jäsenistön ikärakenne on painotunut ylädesiiliin. Mikäli puolueet eivät löydä uusia toimintatapoja, uhkaa niitä jääminen poliittisen toiminnan museoitu ylläpitäviksi perinneyhdistyksiksi edustuksellisen demokratian toimijoiden ohittaessa ne ollessaan uusin tavoin yhteydessä suoraan kansalaisiin. Samalla edustuksellisen demokratian ulkopuoliset toimijat haastavat aiemmin vahvoin puolueisiin tukeutuvan edustuksellisen demokratian.

Kaikki puolueet toimivat edelleen samalla rakenteella, joka hyväksyttiin SDP:n Oulun puoluekokouksessa

1906.<sup>30</sup> Järjestörakenne on hyvin moniportainen. Puolueen jäsenen näkökulmasta vaikutuskanava ja reitti päätöksiin on pitkä: Puolueyhdistyksen kokous, yhdistyksen hallitus/johtokunta, kunnallistoimikunta, kunnallisjärjestön edustajisto, piirihallitus, piirikokous, puoluehallitus, puoluevaltuusto/-neuvosto ja puoluekokous.

Tämä päätöksentekoreitti kestää usein jopa vuosia ennen kuin se tavoittaa eduskuntaryhmän ja mahdollisen hallitusryhmän. Moni kansalainen kysyy, perustellusti, miksi käyttää tällaista vaikutuskanavaa, kun voi monin tavoin olla suoraan yhteydessä päätösten valmistelijoihin ja edustuksellisen demokratian edustajiin (valtuutettuihin, kansanedustajiin ja EU-parlamentaarikkoihin).

Puolueet ovat muuttaneet omaa järjestörakennetta lähinnä valtion ja kuntien hallinnollisten rakenteiden sekä vaalipiirijaon muutosten perusteella. Yhteys vaaleihin on korostunut muutoinkin puolueiden organisaation ja toimintatapojen osalta. Maakuntahallinnon syntyminen muuttanee jälleen puolueiden toimintarakenteita ja -tapoja ainakin joltakin osin.

Puolueiden rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen voi tapahtua vain niiden itsensä toimesta. Samaa uudistustyötä, jota puolueiden edustajat tekevät julkishallinnon osalta, tarvittaisiin myös niiden itsensä osalta. Sama organisaatiotasojen tuntuva madaltaminen ja toimintojen suoraviivaistaminen vahvistaisi myös puolueiden toimintakykyä.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Puolueet uudistavat oman hyvin moniportaisen järjestörakenteensa siten, että se tukee toimintatapojen kehittämistä ja jäsenten osallistumismahdollisuuksien vahvistamista.

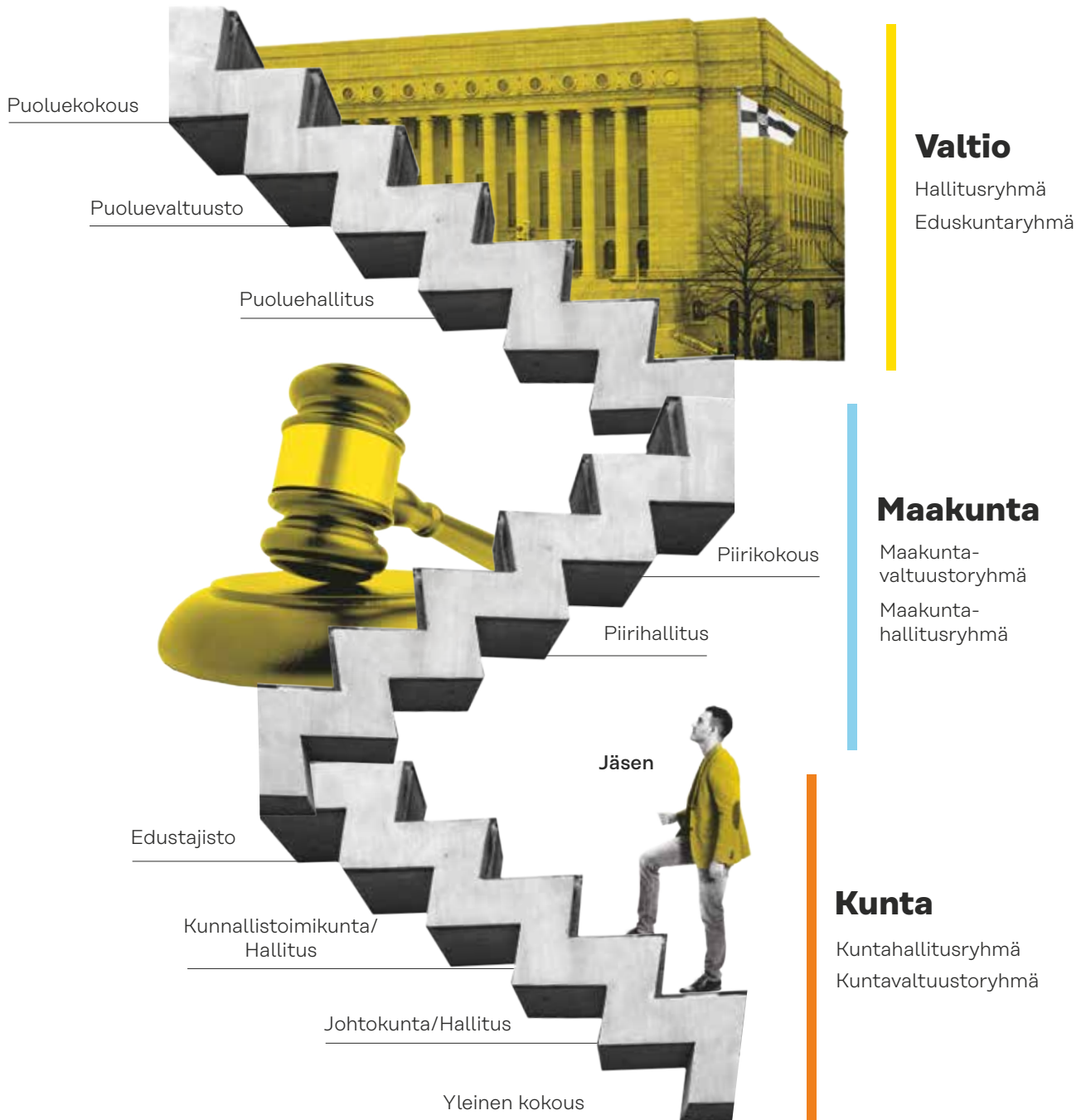
Muun yhteiskunnan toimintatapojen systeminen muutos digitalisaation myötä ei ole ulottunut puolueisiin. Monien organisaatioiden ja niiden asiakkaiden tai jäsenten välinen vuorovaikutussuhde

30 Puoluesihteerit Yrjö Sirola 22.8.1906 SDP:n Oulun puoluekokouksessa

”Näin siis tulisivat olemaan uuden järjestyksen kulmakivinä kunnallisjärjestöt, nämä yhdessä yhtyvät yhdeksi vaalipiirijärjestöksi, piirikokousten ja piiri- ja toimikuntien kautta, pitäen silmällä piirinsä lehtiä ja valtiollista menettelytapaa ja kunnallisjärjestöjen kanssa yhteisesti muodostavat puolueen, jonka toiminnan määrittelee puoluekokous.”



## PUOLUEIDEN JÄRJESTÖRAKENNE:



on muuttunut ratkaisevasti. Puolueiden osalta vastaavaa muutosta jäsen- tai kannattajasuhteessa ei ole tapahtunut.

Systeeminen muutos on tarkoittanut erilaisten uusien jatkuvien monikanavaisten kehittäjäverkostojen ja kehittämisalustojen syntymistä. Erityisesti yksityissektorilla se on merkinnyt merkittävää kehitysloikkaa kokonaan uusien toimintamallien syrjäyttäessä vanhat tavat ja rakenteet.

Puolueiden pitäytyminen vanhoissa toimintavoissa ja rakenteissa on merkinnyt samalla kansanvallan kehityksen jäämistä jälkeen muun yhteiskunnan kehitystyöstä. Kun muut organisaatiot ovat avanneet kehitystyönsä avoimiksi vuorovaikutteisiksi kehitysalustoiksi, ovat puolueet säilyttäneet hyvin suljetut kehitysympäristönsä. Tältäkin osin puolueet voisivat ottaa oppia omasta historiastaan, jolloin ne avautuivat ja verkostoituivat muuhun yhteiskuntaan ennakkoluulottomasti.

Puolueilla olisi käytettävissään jäsenrekisterinsä ja muun tietovarastonsa myötä melko hyvä digitaalisen kehitystyön alusta. Näiden tietovarantojen käyttö on kuitenkin melko passiivista tai perinteistä. Aktiivinen jäsenlähtöinen ja joukkoistava digitaalinen alustaekosysteemi tarjoaisi huomattavasti nykyistä innovatiivisemmän kehitysalustan niin puolueiden oman toiminnan kuin yhteiskunnallisen kehityksenkin osalta.

### ESITÄMME, ETTÄ

- Puolueet vahvistavat jäsensuhdettaan mm. jäsenrekisteriä ja sen tietosisältöjä kehittämällä yhteydenpidon ja osallisuuden lisäämiseksi.

Puolueiden kehittämistyön ei välttämättä tarvitse, eikä sen kannata tapahtua kussakin puolueessa erikseen. Monelta osin puolueiden, mutta myös samojen kehittämissaasteiden keskellä olevien kansalaisjärjestöjen keskinäisellä yhteistyöllä voisi löytyä uusia mahdollisuuksia. Tältä osin tarvitaan ennakkoluulottomuutta yhteisen haasteen edessä.

Vanhon rakenteiden tukemisen asemesta valtiollaan tulisi tukea puolueiden uudistumistyötä. Valtio voisi edistää uudistustyötä esim. asiantuntija-apuun ja digitaalisuuden edistämiseen tarkoitettulla rahoituksella useamman puolueen ja mahdollisesti muiden kansalaisjärjestöjen tai asiantuntijaryhmien kanssa tapahtuvassa yhteistyössä.

Eduskuntapuolueiden yhteenlaskettu jäsenmäärä on lähes romahtanut neljässä vuosikymmenessä huippuvuosista (vuonna 1980 yli 600 000) noin kolmannekseen (nyt noin 230 000). Jäsenmäärätietoihin on syytä suhtautua varauksella varsinkin kuvaamaan aktiivisten maksavien jäsenten määrää. Monessa puolueessa suuri osa jäsenistä on ns. maksuvapaita, joten maksavien jäsenten määrä on huomattavasti pienempi.

Puolueiden taloudellinen riippuvuus jäsenistöstä on vuosikymmenten myötä pienentynyt selvästi. Jäsenmaksut ovat vain muutamia prosentteja puolueiden kokonaistuloista. Joidenkin puolueiden osalta jäsenmaksuun perustuvaa sidosta jäseniin ei ole lainkaan jäsenmaksujen ohjautuessa vain piiri- ja paikallisjärjestöille.

Jäsen-suhteen vahvistamiseksi puolueiden tulisi lisätä jäsenmaksujen osuutta taloudessaan. Valtion tulisi tukea kansalaisten poliittista järjestäytymistä ja osallistumista kansanvallan keskeisten toimijoiden, puolueiden toimintaan vastaavasti kuin valtio tukee ammatillista järjestäytymistä eli jäsenmaksujen verovähennysoikeudella.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Puolueet lisäävät sille jäsenmaksua maksavien jäsenten päätösvaltaa sekä jäsenten roolia myös puolueen talouden osalta.
- Valtio tukee poliittista järjestäytymistä tekemällä puolueiden jäsenmaksuista verovähennysoikeudellisia.

Puolueiden jäsenten vaikutusmahdollisuuksia lisäksi suuremman demokratian käyttöön ottaminen sitovine jäsenäänestyksineen. Tämä edellyttää lainsäädäntömuutoksia. Nykyinen lainsäädäntö sitoo turhankin tarkasti puolueiden sisäistä päätöksentekoa estäen jäsenten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen sitovilla jäsenäänestyksillä ja etäosallistumisella. Muiltakin osin olisi syytä pohtia, onko vapaata kansalaistoimintaa syytä valtiollaan toimesta säädellä ja valvoa nykyisessä laajuudessa.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Yhdistyslakia muutetaan siten, että puolueiden johto voidaan valita suoralla jäsenvaalilla ja suoraa sitovaa jäsenvaalia voidaan käyttää muutoinkin.



## 6. EDUSKUNTA: AIKAA AJATTELUUN

### NYKYTILA:

Eduskunta ei ole enää yhteiskunnallisen keskustelun päänäyttämö. Kansanedustajat harjoittavat yksinpuhelua tulematta kuulluiksi ja kuulematta esitetyjä kommentteja. Keskustelut kiteytyvät kärjistäviksi väitteiksi, jotka lisäävät vastakkainasettelua ja tavoittelevat medianäkyvyyttä. Eduskunnan menneisyyttä ylläpitävät rakenteet ja menettelytavat takaavat jatkuvuuden ja vaientavat muutokset.



### TAVOITETILA:

Kansanedustajat ovat "totuudenmukaisia siinä mitä sanovat, kunnioittavat toisten argumentteja ja perustelevat huolellisesti omat argumenttinsa sekä ovat valmiita muuttamaan omia näemyksiään, jos esiin nousee omia argumentteja parempia argumentteja"<sup>31</sup>. Eduskunta on ajassa oleva keskustelemaan demokratian ja päätöksenteon foorumi, joka aktiivisesti ennakoii kehitystä sekä kansalaisten tilanteita, tavoitteita ja unelmia. Eduskunta on edustajiensa välityksellä läsnä maailmalla ja eri puolilla Suomea.

### 6.1 Toimintatavat: "Uusimmat asiat, vanhimmat työtävät"

Eduskunta on kadottanut perustehtävänsä tavallisen kansan tilanteita, tunteita, toiveita ja unelmia tulkitsevana ja peilaavana keskustelemaan demokratian ja päätöksenteon foorumina sekä kansanvallan merkittävänä edustajana.

Eduskunnan keskusteluilmapiiri on sarja asioihin toteavasti reagoivia yksinpuheluita ilman aktiivista kuuntelemista ja aitoa keskustelua. Eduskunnan keskusteluita leimaa historiattomuus (mistä tullaan ja missä ollaan) ja näköalattomuus (minne mennään). Pidetyt puheet merkitään pöytäkirjaan, mutta niillä on erittäin harvoin vaikutusta ko. asian sisältöön.

Julkisen näkyvyyden tavoittelu korostaa asioiden kärjistämistä ja vastakkainasettelua luovia toimintatapoja. Päätöksentekoon osallistuvien keskinäinen luottamus ja herrasmiesmäisyys puuttuvat.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Opposition mahdollisuuksia käydä poliittista keskustelua hallituksen kanssa vahvistetaan edelleen mm. lisäämällä opposition tiedonsaantia hallituksen valmistelusta.**

Eduskunnasta on hävinnyt pitkän linjan kokemuksen ja näkemykseen perustuva monivivahteinen ja värikäs kansakunnan yhteinen tulevaisuusnäkemys. Sen asemesta eduskunnasta on tullut tylsän väritön ja väsynyt hallintokone.

Asiat vyöryvät ja kaatuvat kansanedustajien päälle. Demokratian edustajat ovat työuupuneita eikä ajatteluun ole aikaa.

31 Steiner, J. (2012). Learning to Deliberate. Teoksessa Citizens' Voices: Experiments in Democratic Renewal and Reform, Carney G. M. & Harris C. (toim.) IRCHSS.

Eduskunnan ja kansanedustajan perustehtävä tulee päivittää uuteen aikakauteen pitäen kiinni edustuksellisen demokratian perustasta: eduskuntaan valitut henkilöt ovat kansalaisten valitsemia kansan edustajia. Parlamenttivetoinen järjestelmä edellyttää kansanedustajalta kolmea ominaisuutta: vastuullisuutta, luotettavuutta ja luovuutta.<sup>32</sup>

Eräs haastateltu totesi osuvasti, että eduskunnan läpi kulkevat maan uusimmat asiat, mutta niitä käsitellään maan vanhimmilla työtavoilla. Eduskuntatyön palauttaminen kansakunnan keskeiseksi yhteisen tahtotilan näkijäksi ja kokoajaksi edellyttää työtapojen uudistamista.

#### ESITÄMME, ETTÄ:

- Eduskuntatyötä uudistetaan vastaamaan yhteiskunnassa ja hallinnossa tapahtuneita muutoksia ja mahdollisuuksia. Eduskuntatyön uudistamisesta tehdään perusteellinen selvitys toimenpite-esityksineen.

Perustuslaki antaa vanhaan valtiopäiväjärjestykseen verrattuna eduskunnalle hyvin suuren liikkumavapauden järjestää käytännön työtapaansa haluamallaan tavalla. Eduskunta voi perustuslain mukaan antaa työjärjestyksessään tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettava menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä.

Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä.

## 6.2 Vuosikello: ”Teillä on kellot, meillä on aika”

Eduskunnan työ on suurelta osin sidoksissa hallituksen työhön niin aikataulujen kuin sisällönkin osalta. Mikäli hallitus uudistaa omaa työtapaansa, on se huomioitava myös eduskunnan toiminnassa. Tähän muutokseen ei ole riittävästi varauduttu.

Hallitusohjelmaa ja hallituksen toimintaa on pyritty erityisesti tällä vaalikaudella muuttamaan strategisemmaksi. Mikäli hallitusohjelma on jatkossa strategisempi ja ilmiöpohjainen tarkastelu ja toiminta vahvistuvat jopa budjettirakenteen osalta, ei eduskunta kykene vastaamaan parlamentaariseen valvonnastaan riittävästi nykyisillä toimintatavoilla.

Eduskuntatyön vuosikello määrittyy periaatteessa hallituksen esitysten myötä. Käytännössä eduskunta ei

Työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä ja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Eduskunta voi antaa ohjesääntöjä eduskunnan sisäistä hallintoa, eduskunnassa toimitettavia vaaleja ja muuta eduskuntatyön yksityiskohtaista järjestämistä varten. Lisäksi eduskunta voi hyväksyä valitsemilleen toimielimille johtosääntöjä.

Huolimatta perustuslain antamista mahdollisuuksista, vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys muodostaa edelleen keskeisen pohjan eduskuntatyön käytännöille. Merkittävimmät muutokset ovat olleet enemmistöparlamentarismien vahvistaminen, EU-jäsenyyden edellyttämät asiat, käsiteltävien asioiden määrän kasvu ja eräät lopulta melko vähäiset viikko- ja päiväjärjestykseen sekä istuntonenettelyihin liittyvien käytäntöjen uudistukset.

Eduskunnan toimintatapojen uudistaminen on ollut melko maltillista. Merkittävin kokonaisuudistus tehtiin 1980-luvun lopulla. Edes tietoteknologian käyttöönotto ei ole muuttanut toimintatapoja merkittävästi.

Siinä missä monet kunnat ovat toimineet jo useita vaalikausia esim. paperittomasti ja modernisti, ovat eduskunnan monet toimintatavat säilyneet yli sata vuotta lähes ennallaan. Uudistustyön varovaisuutta kuvannee esim. se, että eduskuntatalon suuren peruskorjauksen yhteydessä istuntosaliin saatiin edustajille mahdollisuus istumapaikkansa näyttötaululta nähdä tietoja kansanedustajista. Ei siis asioista.

kuitenkaan ole muuttanut vuosirytmäänsä hallituksen työssä jo tapahtuneiden muutosten myötä.

#### ESITÄMME, ETTÄ:

- Eduskunnan vuosikelloa muutetaan siten, että vuosittainen, kuukausittainen, viikoittainen ja päivittäinen työ rytmitetään uudella tavalla tavoitteena toiminnan selkeyttäminen, tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen sekä työpaineen vähentäminen olennaiseen keskittymällä. Näin vapautetaan aikaa ajattelulle.

32 Mukailten Jutila (2017, 29).

Keskeisin muutos on ollut hallituksen kehysriihen ja kehyspäätöksen merkityksen kasvu verrattuna budjetti-riiheen ja varsinaiseen budjettiesitykseen. Vaikka kehys on muodollisesti hallituksen suunnitteluasiakirja ja eduskunta käsittelee sen vain hallituksen selontekona, on se usein koko vuoden merkittävin poliittinen asiakirja. Vaalikauden ensimmäinen kehys on hallitusohjelman mukainen, mutta muina vuosina hallitusohjelman tarkistukset tehdään käytännössä kehysratkaisun yhteydessä.

Eduskunnan ja yksittäisten kansanedustajien työtä vaivaa haastateltujen mukaan krooninen aikapula. Muutoinkin hyvin eduskuntatyön käytäntöjä ja muutostarpeita kuvaavassa eduskunnan entisen tietohallintojohtajan Olli Mustajärven väitöskirjassa<sup>33</sup> vuodelta 2009 on tästä kuvaava esimerkki. Vihreän eduskuntaryhmän puheenjohtaja, sittemmin pitkäaikainen oikeuskansleri Paavo Nikula totesi vuonna 1994 lausunnossaan valtiopäiväasioiden käsittelyprosessien kehittämisraportista: ”Jo nyt toimitaan etenkin syksyisin niillä rajoilla, että eduskunnalle kuuluvalta heikkenee tosiasiallisen kiireen vuoksi.” Näin siis jo ennen EU-asioiden myötä kasvanutta asioiden määrää.

Työ jakautuu myös epätasaisesti eri vuodenaikojen ja eri valiokuntien ja edustajien välillä. Huolimatta tämän ongelman olemassaolon pitkäkestoisuudesta, ei sitä ole määrätietoisesti pyritty ratkaisemaan. Monet perinteet painavat enemmän kuin toiminnan muuttaminen nykyajan vaatimuksia vastaavaksi.

Monet kansanedustajat kokevat esim. parlamentaarisen iän eli eduskuntakokemuksen korostamisen olevan vanhanaikaista ja heikentävän eduskunnan potentiaalia uudistustyössä. Jaettiinhan eduskunnan ensimmäiset tietokoneetkin aikoinaan osalle edustajia parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti ja lisäksi useimmissa eduskuntaryhmissä parlamentaarisen iän perusteella. Tällaiset vanhat parlamentaariset perinteet lienevät kuitenkin eduskuntatyön uudistamiselle vähemmän haitallisia kuin hitaus uudistua edes muun hallinnon tahdissa.

Hyvä esimerkki perinteen vahvuudesta on em. kehysratkaisun ja budjetin käsittely.

Syksy on varattu merkittävien osin hallituksen talousarvioesityksen ja siihen liittyvien lakiehdotusten käsittelyyn. Eduskunta käsittelee hallituksen talousarvioesitystä kolmen kuukauden ajan, minkä lopputulos on tunnetusti pieni määrä muutoksia alkuperäiseen hallituksen esitykseen nähden (nk. budjetin rautainen osa erittäin suuri). Koko syksyn kestävä hyvin yksityiskohtainen budjettikäsittely päättyy aina joulun alla hyvin kiireiseen ja ruuhkaiseen käsittelyyn, jossa eduskunta käyttää budjettivaltaansa noin 40–50 miljoonan euron lisäyksiin eli alle yhteen promilleen budjetin määrärahoista.

Monet edustajat ja ministerit ovat pitäneet tätä prosessia ja siihen liittyviä menettelytapoja jo pitkään täysin epätarkoituksenmukaisina, jopa koko päätöksentekojärjestelmän arvovaltaa alentavana. Syystä tai toisesta sama menettely toistuu kuitenkin vuodesta toiseen.

Vaikka kehys ei muodollisesti ole budjettia vastaava asiakirja, on se eduskunnan parlamentaarisen kontrollinkin kannalta tosiasiallisesti keskeisempi asiakirja. Edus-

kunta käyttää kuitenkin suhteettomasti enemmän aikaa budjetin kuin kehysten käsittelyyn.

Eduskunta ei pysty nykyisillä toimintatavoilla osalistumaan riittävästi pidemmän aikavälin politiikan suunnitteluun, päätöksentekoon ja seurantaan. Niihin ei ole aikaa eivätkä eduskuntatyön prosessit ja välineet anna niihin mahdollisuuksia.

*Monet perinteet  
painavat enemmän  
kuin toiminnan  
muuttaminen  
nykyajan  
vaatimuksia  
vastaavaksi.*

## ESITÄMME, ETTÄ

- Eduskunnan syksyn budjettikäsittelyä pelkistetään ja nopeutetaan merkittävästi (esim. alle puoleen nykyisestä) varaamalla siitä vapautuva aika erityisesti kehyspäätöksen käsittelyyn ja tulevaisuuspainotteeseen politiikan suuntaamiseen.

33 Olli Mustajärvi: Kansanedustajien tietotekniikan käyttö – kirjoituskoneesta Internet- aikaan, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2009



Eduskunnan vuosirytmä ja agenda tulee uudistaa. Kevätistuntokauden alku tulee varata keskusteluun hallituksen kehysvalmisteluun (Julkisen talouden suunnitelma) liittyvistä toiminnallisista ja taloudellisista poliittikkapainotuksista.

Syksyn agenda tulee keventää hallituksen talousarviokäsittelyn osalta sekä vahvistaa agendaa liittyen tulevaisuuden muutostekijöihin ja riskiskenaarioiden sekä visioiden luomiseen ja niihin varautumiseen yli vaalikausien. Talousarviokäsittely on mahdollista virtaviivaistaa tavalla, joka ei riskeeraa eduskunnan mahdollisuuksia lausua näkemyksiään hallituksen esityksestä.

Myös kansanedustajien keskinäiselle ryhmytykselle ja henkilökohtaisen tieto- ja taitotason vahvistami-

selle pitäisi pystyä raivaamaan tilaa. Monet haastatellut kansanedustajat kokevat täysistunto- ja valiokuntatyön ulkopuolisen keskinäisen keskustelun ja vuorovaikutteisen toiminnan hyvin hedelmällisenä varsinaisen eduskuntatyön laadun vahvistamiseksi. Ne lisäävät keskinäistä ymmärrystä ja yhteistyötä.

Tarvittavien monipuolisten henkilökohtaisten taitojen kehittämiseksi ei eduskuntatyön keskellä ole riittävästi mahdollisuuksia. Ei ajallisesti, mutta ei myöskään tarjonnan osalta.

Eduskunnan työtapoja uudistamalla on raivattava tilaa em. asioille. Merkittävin keino on syksyn budjettikäsittelyn uudistaminen siten, että siitä vapautuu 1–2 kuukauden aika muuhun työhön.

### 6.3 Valiokunnat: “Pahus vieköön, kun me ei eletä enää siinä maailmassa”

Perustuslain mukaan eduskunta asettaa vaalikaudekseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan, tarkastusvaliokunnan ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetty muut pysyvät valiokunnat. Eduskunta voi lisäksi asettaa tilapäisen valiokunnan valmistelevaan tai tutkimaan erityistä asiaa.

Eduskunnan valiokuntatyön osalta merkittävimmät viimeaikaiset uudistukset ovat koskeneet joidenkin uusien valiokuntien perustamista. Tulevaisuusvaliokunnan perustaminen vuonna 1993, tosin aluksi tilapäisenä valiokuntana, oli kansainvälisestikin merkittävä uudistus. Tulevaisuusvaliokunnan rooli on vaihdellut vaalikausittain ja se ei ole päässyt toivottuun rooliin. Toisaalta sitä ei ole osattu hyödyntää riittävästi eduskunnan muussa toiminnassa ja toisaalta pitkän aikavälin sekä poikkihallinnolliset asiat ovat jääneet liiaksi vain tulevaisuusvaliokunnan vastuulle.

Valtiotilintarkastajien korvaaminen vuonna 2007 perustetulla perustuslakiinkin kirjatulla eduskunnan tarkastusvaliokunnalla vahvisti eduskunnan parlamentaarista budjettivalvontaa. Valiokunta on löytänyt luontevan roolin, ei vain budjettivarojen, vaan myös toiminnan parlamentaarisen tarkastajana ja valvojana. Tarkastusvaliokunnan perustamisen yhteydessä tavoitteena oli myös valvonnan painopisteen siirtäminen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden suuntaan. Tämä on hyvin linjassa hallinnon yleisen kehittämisen kanssa.

Em. kaksi uutta valiokuntaa ovat sikäli samanlaisia, että niiden toimiala kattaa muista valiokunnista poiketen

kaikki ministeriöt. Ne toimivat siis poikkihallinnollisesti ja ilmiöpohjaisesti yksittäisen ministeriökohtaisen tarkastelunäkökulman asemesta. Tulevaisuusvaliokunta arvioi nimensä mukaisesti tulevaisuutta, tarkastusvaliokunta jo tapahtunutta.

Valtiontalouden osalta tulevaisuuden arviointi on erityisesti valtiovarainvaliokunnan tehtävä. Erikoisvaliokunnat antavat budjetista oman toimialansa osalta lausunnot.

Mikäli hallitus muuttaa budjettirakenteen osin ilmiöpohjaiseksi, ei eduskunnan valiokuntarakenteen muutosta. Ilmiöpohjaisten määrärahakokonaisuuksien arviointi jäisi pelkästään niiden em. kolmen valiokunnan varaan, jotka eivät ole toimiala- tai ministeriösidonnaisia. Käytännössä arviointi jäisi tulevaisuusvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan varaan, koska tarkastusvaliokunnan rooli on jälkikäteen arviointi. Valtiovarainvaliokunnankin työ on käytännössä jaettu toimiala- tai ministeriökohtaisiin jaostoihin eli ainakin ne tulisi uudistaa tässä yhteydessä.

#### ESITÄMME, ETTÄ:

- Valiokuntarakenteen uudistetaan huomioiden mahdollisen strategisemmän hallitusohjelman ja ilmiöpohjaisemmän budjetin seuranta. Valtiovarainvaliokunnan jaostojako voidaan uudistaa tältä osin jo ennakoivasti.



Eduskunnan olisi syytä varautua mahdolliseen osin ilmiöpohjaiseen budjettirakenteeseen tai muihin suurempiin toimialasitotommiin määrärahakokonaisuuksiin. Kysymys ei ole vain määrärahoista, vaan strategisemman hallitusohjelman seuranta edellyttää muiltakin osin valiokuntarakenteen tarkastelua.

Eduskunnan valiokuntarakenteita tulee uudistaa joustavasti vastaamaan paremmin hallitusohjelman sisältöpohjaisia policyteemoja erityisesti silloin, jos hallitus soveltaa hallitusohjelman sisältöjäsentelyä myös julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja talousarvioesityksen valmistelussa. Eduskunta voi myös omaehtoisesti päättää uudistaa valiokuntarakenteita esim. valtiovarainvaliokunnan jaostojen muodossa käsitellessään hallituksen vuoden 2019 talousarvioesitystä. Jaostorakenteen voisi rakentaa joko policyteemojen tai ilmiöiden pohjalta.

Nk. ilkeät yhteiskunnalliset ongelmat ja ilmiöt ovat yllättäneet hallinnollisesti rationaaliseen ja sisällöllisesti määritelyihin toimialoihin järjestäytyneet instituutiot. Monet aikamme ilmiöistä eivät noudata poliittishallinnollisen järjestelmän rakenteita eivätkä niiden mukaan laadittuja toimivaltasäännöksiä. Eivät eduskunnassakaan.

Yhtenä vaihtoehtona on väliaikaisten valiokuntien asettaminen kulloinkin hallitusohjelmassa olevien strategisten pääpainopistekokonaisuuksien mukaisesti. Väliaikaisia valiokuntia ei ole, syystä tai toisesta, asetettu vuoden 1993 tulevaisuusvaliokunnan jälkeen. Ei, vaikka monen valiokunnan työruuhka olisi sitä puoltanut ja jopa edellyttänyt. Myös monien poikkihallinnollisten kokonaisuuksien käsittely olisi puoltanut väliaikaisten valiokuntien asettamista.

Yhtenä keskeisenä esteenä esim. väliaikaisten valiokuntien asettamiselle on esitetty kansanedustajien osallistumisen vaikeutta nykyistä useamman valiokunnan työhön. Tämäkin peruste puoltaa suurempaa kokonaisuudistusta eduskunnan työtapoihin.

Nykyinen tapa, jossa päivittäiset täysistunnot ja aamu- ja iltapäivävaliokuntien työ pitää sovittaa yhteen mm. eduskuntaryhmien ja muihin tarvittaviin kokouksiin ja tilaisuuksiin, luo lähes ratkaisemattoman logistisen haasteen. Erityisesti täysistuntojen aikataulujen suunnittelun vaikeus aiheuttaa ongelman muun työn suunnitelmalliseen rytmittämiseen.

Puhemies Matti Ahteen kaudella tehtiin laaja selvitys eduskunnan työtavoista.<sup>34</sup> Selvitys koski mm. täysistuntojen, valiokuntien ja edustajien työn aikatauluja ja menettelytapoja sekä edustajien osallistumista kv-toimintaan.

Selvityksen perusteella tehtiin monia muutoksia eduskuntatyön organisointiin ja työtapoihin mm. istuntojen ja valiokuntien kokousten osalta. Monia tuolloin aloitettuja uudistuksia on jatkettu vaiheittain sitä seuraneilla vaalikausilla. Joitakin eduskuntatyön käytäntöjä on selvitetty myöhemmin erikseen. Vastaavaa suurempaa kokonaisvaltaista selvitystä tai uudistusta eduskuntatyön organisaatioon ja työtapoihin ei ole kuitenkaan tehty.

Eduskuntatyön laajempi uudelleenorganisointi tulisi ottaa jälleen tarkasteluun. Esim. mahdollisuus erillisiin istunto- ja valiokuntaviikkoihin tai ainakin -päiviin ja äänestyspäiviin selkeyttäisi työn suunnittelua ja järjestämistä huomattavasti.

#### **ESITÄMME, ETTÄ:**

- **Otetaan käyttöön erilliset istuntoviikot, valiokuntaviikot ja äänestyspäivät. Näiden oheen aikataulutetaan eduskuntaryhmien ja edustajien keskinäiseen yhteistoimintaan tarvittava aika.**

Eduskuntatyön rytmityksessä tulee ottaa huomioon myös kansanedustajien monta roolia. Täysistunto- ja valiokuntatyön lisäksi heillä tulee olla aikaa osallistua mm. eduskuntaryhmänsä ja puolueensa työhön sekä eri sidosryhmien ja äänestäjien tapaamisiin. Aikaa olisi oltava myös kansanedustajien keskinäiselle epämuodolliselle kokoontumiselle sekä oman ammattitaidon monipuoliselle kehittämiselle ja ajattelulle.

Maakunnista tulevien kansanedustajien osalta työn rytmittämisen vaatimukset poikkeavat vielä monin tavoin pääkaupunkiseudun edustajista. Kaikkien edustajien osalta tulisi myös huolehtia mahdollisuudesta henkilökohtaiseen elämään ja ihmissuhteiden ylläpitoon. Nykyinen työmäärä ja sen epätarkoituksenmukainen järjestäminen ei anna kaiken em. toteutumisen mahdollisuuksia.

**ESITÄMME, ETTÄ:**

- Istunto- ja valiokuntatyö tehdään ns. normaalina virka-aikana mahdollistaen edustajien ja heidän työtään avustavien henkilöiden suunnitelmallinen ajankäyttö ja eduskunnan ulkopuolella tapahtuva toiminta.

Kansanedustajan keskeisin eduskuntatyö tapahtuu valiokunnissa. Perustuslain mukaan valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunta voi kuitenkin määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä.

Valiokuntatyön osalta olisi tarpeen yhdenmukaistaa valiokuntien toimintatapaa. Edustaja voi toimia kahdessa työtavoiltaan ja käytännöiltään hyvinkin eri tavalla toimivassa valiokunnassa. Työtavat riippuvat pääasiassa valiokunnan puheenjohtajasta ja valiokuntaneuvoksesta. Yhtenäisten prosessikuvausten puuttuminen koetaan haastattelujen perusteella valiokuntien itsenäisempää asemaa vahvistavaksi ja siten hyvänä, mutta huonoimmillaan se sementoi valiokuntien työtavat hyvin vanhanaikaisiksi ja tehottomiksi.

**ESITÄMME, ETTÄ:**

- Valiokuntatyölle laaditaan yhtenäiset prosessikuvaukset.

Valiokuntatyön julkisuuden lisääminen on eduskuntatyön avoimuudenkin vuoksi perusteltua. Ei kuitenkaan valiokuntien varsinaisten kokousten avaaminen täysistuntojen tapaan julkisiksi. Siltä osin on pikemminkin perusteltua välttää sellaista julkisuutta, joka ohjaisi valiokuntien työtä väärään suuntaan eli julkisuudelle puhumiseen vastakohtaisuuksia korostaen. Nykyinen suljettu aidompaan keskinäiseen keskusteluun ja jopa konsensusseen pyrkivä tapa on parempi.

Julkisuutta voidaan ja sitä tulisi lisätä asiantuntijoiden kuulemisen osalta. Nykyisin jo käytössä olevia avoimia kuulemisia tulisi lisätä sekä kunkin valiokunnan,

että niiden yhteiskokousten osalta. Myös asiantuntijalausuntojen julkisuutta jopa kesken asiantuntijakuulemisten tulisi harkita varsinkin siinä tapauksessa, että asiantuntijakuulemista kehitettäisiin vaiheittaisemmaksi.

**ESITÄMME, ETTÄ:**

- Lisätään asiantuntijakuulemisen julkisuutta mm. julkisin kuulemisin sekä valiokuntien yhteiskokouksissa että kunkin valiokunnan osalta.

Nykyinen asiantuntijakuuleminen on osin liian perinteistä keskittyen lähinnä valmistelevien tahojen sekä keskeisten etujärjestöjen ja vakioasiantuntijoiden kuulemiseen. Myös alueellinen kattavuus on monista syistä pääkaupunkikeskeistä.

**ESITÄMME, ETTÄ:**

- Lisätään asiantuntijakuulemisen alueellista (ml. kansainvälinen) ja sisällöllistä monipuolisuutta mm. käyttämällä säännönmukaisesti etäosallistumista.
- Lisätään tietoteknologian käyttöä mm. asiantuntijoiden etäkuulemisessa, asiakirjojen käsittelemisessä ja valiokunnan jäsenten keskinäisessä yhteistoiminnassa.

Eräät valiokunnat ovat käyttäneet jo usean vaalikauden ajan sujuvasti ja menestyksellä asiantuntijoiden etäkuulemista eri osista maata ja maailmalta. Osalle valiokunnista etäkuuleminen on täysin vierasta. Tämäkin kuvaa valiokuntien keskinäistä erilaisuutta työtapojen osalta. Etäkuuleminen laajentaa asiantuntijoiden maantieteellistä ja muutakin kattavuutta merkittävästi. Se myös säästää aikaa, rahaa ja luonnonvaroja. Erilainen etäosallistuminen on yhä yleisempää, joten eduskunnankin olisi syytä olla ainakin muun yhteiskunnan kehityksen mukana, jos ei edellä.

Etäosallistumisen tulisi olla mahdollista myös kansanedustajalle. Kansanedustaja voisi olla esim. kirjastossa, jossa hän kertoo kansalaisille ennen valiokuntakäsittelyä tai äänestystä, mistä ko. asiassa on kysymys ja miten asiaa on valmisteltu eduskunnassa. Kansanedustaja voisi myös äänestää etäyhteydellä. Kansalaiset voisivat

osallistua näihin keskustelemaan demokratiaa toteuttaviin tilaisuuksiin etänä esim. online Twitter -taulujen kautta tai tilaamalla tilaisuuksista itselleen podcastin ja kuunnella sen haluamallaan ajalla.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Mahdollistetaan osallistuminen valiokuntien kokouksiin ja tärkeisiin eduskunnan äänestyksiin myös etäyhteyden kautta.
- Otetaan käyttöön uudenlaisia keskustelufoorumeita – ”kansanvallan dialogiareenoita” – joissa käydään poliittista keskustelua jo ennen muodollista asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa.
- Kirjastoista tehdään kansanedustajien johdolla tapahtuvan keskustelemaan demokratian kohtaamispaikkoja ja niille varataan tähän erillinen määräraha.

Valiokuntakäsittelyä voisi vaiheistaa nykyistä enemmän siten, että mietintö valmistuu jalostuen kerroksellisesti. Ensimmäisen asiantuntijakerroksen jälkeen lausunnot ja niiden pohjalta laadittu mietintöluonnos julkistettaisiin. Tämän jälkeen kuultaisiin asiantuntijoilta eri tavoin kommentteja mietintöluonnokseen, ei siis vain hallituksen alkuperäiseen esitykseen.

Jotkin valiokunnat toimivat jo nyt joidenkin varsinkin laajojen lakiesitysten käsittelyssä em. vaihteellisella tavalla ilman välivaiheiden julkisuutta. Tämä tapa tulisi ottaa yleisemminkin käyttöön ja muuttaa säädöksiä tarvittavilta osin. Osin nykyistä julkisempi ja monivaiheisempi valiokuntakäsittely lisäisi eduskunnan roolia ja tosiasiallista vaikutusvaltaa lakiehdotusten käsittelyssä.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Valiokuntatyössä otetaan käyttöön vaihteellinen mietinnön valmistelu ja päätöksenteko. Osa asiantuntijalausunnoista ja jopa julkisesta keskustelusta voi koskea ns. välimietintöä.

## 6.4 Koulutus: ”Maailman parhaat kansanedustajat”

Kansanedustajan työn onnistumisesta kertovia mittareita on tarpeen kehittää. Nykyinen lähinnä läsnäolosta kertova raportointi ei kerro mitään työn varsinaisesta sisällöstä ja sen vaikuttavuudesta. Varsinkin, kun läsnäolokin mitataan lähinnä kokousten alun nimenhuudon perusteella.

Kansanedustajan työ ei rajoitu täysistuntoihin ja valiokunnan kokouksiin, vaan pääosa työstä on niiden ulkopuolella. Suuri osa työstä tapahtuu eduskuntarakenuksen ulkopuolella ja entistä enemmän myös Suomen rajojen ulkopuolella. Näin tuleekin olla.

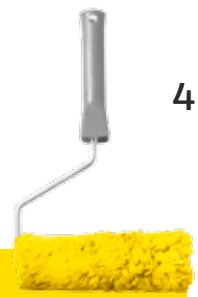
Erityisesti kansanedustajien kansainvälistä osallistumista, sekä virallista, että epävirallista tulee vahvistaa. On Suomen etujen mukaista, että kansanedustajat ovat aktiivisia myös kansainvälisillä areenoilla. Käsitys kv- toiminnasta matkailuna on hyvin vanhanakaista ja vahingollista. Myöskään paljon seuratut matkakustannukset

eivät ole nykyisin välttämättä sen suurempia ulkomaille kuin kotimaahan.

Kansanedustajan työn aktiivisuutta ja työssä onnistumista tulee todentaa hänen asiapohjaisen aloitteellisuutensa, näkemyksellisyyden sekä keskustelemaan demokratiakyvykkyyden pohjalta (puntaroivat ja ratkaisulähtöiset puheenvuorot eduskuntaryhmässä, valiokunnassa, suuressa salissa ja kansalaiskeskustelussa; julkiset kirjoitukset ja kannanotot). Vaaleissa arvioitavana tulisi olla tämä todellinen työmoraali, ei näennäinen läsnäolo tai pinta-julkisuus.

Kansanedustajien työn arvostus on ajan kuluessa vähentynyt merkittävästi samalla kun arvostelun määrä on lisääntynyt ja tyyliin kärjistynyt. ”Kusitolppana olo loppuu nyt”, totesi pitkäaikainen kansanedustaja ja ministeri Hannes Manninen siirtyessään pois politiikasta.<sup>35</sup> Eduskuntakokemuksesta on enemmän haittaa kuin

35 Jutila (2017, 14) toteaa kirjassaan ”Pilaako eliitti Suomen”, että ”...politiikkojen moukaroinnissa on kaikuja vanhanajan herravahasta. Poliitikon on oltava potkittavana, ja sen lisäksi hänen on oltava kiinnostava ja kiinnostunut koko ajan”. Samassa kirjassa (s. 15) siteerattu, MTV:n päätoimittaja Merja Ylä-Anttila pohtii politiikkojen osaa: ”Mietin, miksi kukaan haluaa enää politiikoksi. Halu muuttaa maailmaa joo, palkka ei erityinen, aina saatavilla, rapa lentää, aiheet epäilyttäviä... Mediakin voisi olla kohtuullisempi monesti.”



hyötyä edustajauran jälkeen. Kansanedustajan työ leimaa helposti ihmisen loppuelämäksi. Tämä näkyy politiikkaan ja eduskuntaan ehdolle lähtöä puntaroivien mielessä nostaan muutoinkin korkeaa lähtökynnystä.

Jos Suomi aikoo olla maailman paras maa, on sillä oltava maailman paras eduskunta ja maailman parhaat kansanedustajat, tiivistä eräs haastateltu. Kansanvalta nostaa kansaedustajiksi hyvin erilaisia osaamista omaavia edustajia. Vaalikausittain tapahtuva melko suuri vaihtuvuus lisää erityisesti kunkin vaalikauden alussa tapahtuvaa perusteellista perehdytystä.

Kroonisesta aikapulasta johtuen ei kansaedustajien nykyisellekään melko suppealle koulutukselle tahdo löytyä riittävästi aikaa. Toimintaympäristön muutos ja kompleksisuuden lisääntyminen päätöksenteossa edellyttäisivät kuitenkin merkittävää lisäkoulutusta. Tämä palvelisi omalta osaltaan myös valtioneuvoston jäseniksi valittavien ministerien, enimmäkseen kansanedustajien, osaamisen vahvistamista. Ministereiden osalta kun ei ole mahdollisuutta etukäteiseen koulutukseen ja ministeritehtävien ohella kouluttautuminen on lähes mahdotonta.

Osa aiemmin esitettyä ajallista lisäresurssia eduskuntatyöhön tulisi käyttää monipuoliseen kansanedustajien koulutukseen. Sitran talouspolitiikan johtamiskursien tapaista koulutusta, jossa samalla verkostoidutaan eri toimialojen edustajien kanssa, on lisättävä. Lisäksi kansainvälisen osaamisen vahvistaminen on tärkeää.

Yhtenä keinona voisi olla kansainvälisten huippuyliopistojen kanssa tehty koulutusohjelma, johon kansanedustajat säännöllisesti osallistuisivat. Tämä lisäisi sekä kansanedustajan työssä tarvittavia tiedollisia ja taidollisia valmiuksia kehityksen mukana pysymiseksi, että tarvittavaa kansainvälistä osaamista.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Lisätään kansanedustajien jatkuvaa ja säännöllistä koulutusta ottamalla käyttöön mm. vuosittainen kansainvälinen koulutusjakso.
- Kansanedustajille annetaan kaikki työn edellyttämät nykyaikaiset välineet ja mahdollisuudet (ml. avustajapalvelut, tekninen tuki, liikkuminen Suomessa ja ulkomailla).

Osaamistason kehittämistä tulee huolehtia myös kansanedustajien työtä avustavien eduskunnan virkamiesten ja avustajien osalta. Virkamiesten osalta se edellyttää jatkuvan täydennyskoulutuksen lisäksi myös nykyistä suurempaa tehtäväkiertoa, ei vain eduskunnan sisällä vaan myös sen ulkopuolelta.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Lisätään eduskunnan henkilöstön laajaa virkamieskiertoa ja jatkuvaa koulutusta.



## 7. VALTIONEUVOSTO: IRTI SIILOISTA

### NYKYTILA:

Hallitusohjelmat ovat sisältäneet suuren joukon toimenpiteitä, eivät selkeitä ja priorisoituja strategisia painopisteitä ja tavoitteita<sup>36</sup>. Aikahorisontti on rajoittunut yleensä enintään hallituskauteen. Sipilän hallitusohjelmassa on esitetty strategisia, myös yli kahden kauden tavoitteita. Valtioneuvoston toiminta on organisoitu toimivalta- ja siilopohjaisesti ministeriöihin. Nykytilan varmistajana toimivat siilorakenteeseen (hallinnonalapohjainen pääluokkarakenne) perustuvat julkisen talouden suunnitelma ja vuosittainen talousarvio. Henkilöstön liikkuvuus on vähäistä.

### TAVOITETILA:

Hallitukset toimivat strategisen hallitusohjelman ja sen toimeenpanoa tukevien osin ilmiöpohjaisten julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion pohjalta. Valtionhallinto toimii pitkäjänteisesti vaikuttavasti ja yhtenäisesti. Henkilöstön liikkuvuus kasvaa merkittävästi ja kokonaisuuksien ymmärtäminen vahvistuu.



### 7.1 Valtioneuvoston johtaminen: ”Muutakin kuin junailutoimisto”

Perustuslain mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Ministerien on perustuslain mukaan oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Miten rehellisyyttä ja taitavuutta arvioidaan, jää poliittisen harkinnan tehtäväksi.

Perustuslaki, kuten eivät muutkaan lait säätele ministereiden määrää. ”Tarvittava määrä” on vaihdellut vaalikausittain, usein jopa kesken vaalikauden. Arviointi on ollut kulloisenkin valtioneuvoston poliittista harkintaa.

Ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Tämäkin vastuun arviointi perustuu pääasiassa poliittiseen harkintaan.

Perustuslain mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä ja ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Lisäksi perustuslain mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Ministereiden keskinäisestä työnjaosta ministeriöissä päättää valtioneuvosto.

Perustuslain mukaan ministeriöiden määränkin osalta ”tarve” on poliittisen harkinnan varassa. Ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista on säädettävä lailla, mutta muilta osin perustuslaki antaa mahdollisuuden järjestää valtioneuvoston työ valtioneuvoston asetuksella.

Eduskunta on kuitenkin rajannut em. valtioneuvoston omaa harkintaa lausumillaan perustuslakia tiukemmaksi. Valtioneuvoston organisaation joustavoittamisen

36 Esim. Vanhasen II hallitusohjelmassa (19.4.2007–22.6.2010) oli 587 toimenpidettä, Kiviniemen hallitusohjelmassa (22.6.2010–22.6.2011) 614 toimenpidettä, Kataisen hallitusohjelmassa (22.6.2011–24.6.2014) 964 toimenpidettä ja Stubbin hallitusohjelmassa (24.6.2014–29.5.2015) 1031 toimenpidettä. Ks. OECD (2015) Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services Across Borders. Summary of Key Findings. Public Governance Reviews.

yhteydessä vuonna 1995 eduskunta edellytti, joustavoittamisen vastaisesti, että toimialamuutokset, jotka koskevat tietyille ministeriölle laissa säädettyä tehtävää, saatetaan voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla. Hyväksyessään uuden perustuslain vuonna 1998 eduskunta edellytti, että hallitus omaksuu sellaisen lainvalmistelukäytännön, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä käsitteellä ”asianomainen ministeriö”.

Tämän seurauksena ministeriöt nimetään lain tasolla valtioneuvostolaissa ja useissa erityislainsäädännön tehtäväsäännöksissä.

Eduskunnan lausumat rajaavat valtioneuvoston mahdollisuutta järjestää toimintansa perustuslain sallimalla tavalla oman harkintansa mukaisesti. Tämä edellyttää eduskunnalta uutta harkintaa. Valtioneuvoston työn järjestäminen tarkoituksenmukaisella tavalla erityisesti ministeriöjoaon osalta joustavasti ja nykyaikaisesti ei ole tarvittavassa määrin mahdollista, jos se edellyttää raskasta, aikaa vievää ja epävarmaa lainsäädäntöprosessia.

Perustuslain mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden toimialoista yleisellä tasolla säädetään keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriökohtaisissa asetuksissa toimialat kuvataan tehtävien tasolla.

Ministeriön päällikkönä on perustuslain mukaisesti ministeri. Ministeriön päällikkyyttä ei siis ole jaettu esim. poliittiseen ja hallinnolliseen osaan, vaan koko ministeriön ja sen kaikkien toimintojen päällikkönä toimii eduskunnan luottamusta nauttiva ja siten poliittisessa vastuussa oleva ministeri. Hallintoa johdetaan tällä tavalla kansanvaltaisesti.

Keskeisiä kysymyksiä valtioneuvoston toimintakyvylle ovat sen kokoonpanon lisäksi johtaminen eli päämi-

nisterin asema sekä organisoituminen ja keskinäinen työnjako ja yhteistyö.

Perustuslain mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta, johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa sekä edustaa Suomea Eurooppaneuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.

Perustuslaissa olevien tehtävien lisäksi pääministeri mm. valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii laissa säädettyjen ministerivaliokuntien puheenjohtajana.

Pääministerin alaisuudessa toimiva valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja.

Pääministerin muodollinen rooli valtioneuvoston työn johtamisessa koetaan haastateltujen mukaan riittävän vahvana. Käytännön johtamisen tavat riippuvat paljon pääministerin henkilöstä. Myös hallituksen kokoonpanolla on suuri merkitys sen työn johtamiselle.

Keskeisten toimijoiden, lähinnä pääministerin ja tasavallan presidentin keskinäinen yhteistyösuhde vaikuttaa myös pääministerin asemaan, samoin kuin pääministerin ja yleensä hänen sijaisenaan toimivan valtiovarainministerin keskinäinen suhde. Hallitusryhmien puheenjohtajien keskinäisen yhteistyön merkitys on korostunut asioiden siirtyessä useilla vaalikausilla enenevässä määrin heidän ratkaistavakseen.

Vahvasta muodollisesta asemasta huolimatta pääministerin asema tai edellytykset vahvaan johtamiseen ovat joiltakin osin liian heikkoja. Verrattuna moniin muihin maihin meillä pääministerin apuna on hyvin vähän avustavaa henkilökuntaa. Vaihtuva poliittinen avustajakunta on suppea, mutta myöskään suoraan pääministeriä avustavaa pysyvää virkamieskuntaa ei ole riittävästi.

Pääministerin johtaman valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välinen tasapaino on ollut esillä useilla vaalikausilla. Yleinen näkemys myös haastateltujen keskuudessa on, että valtiovarainministeriön asema on hyvin vahva suhteessa valtioneuvoston kansliaan ja muihin ministeriöihin. Pääministerin poliittinen esikunta ja valtioneuvoston kanslia ovat edelleen liian heikkoja suhteessa valtiovarainministeriöön. Tämä asetelma on johtanut talouden näkökulman ylikorostumiseen politiikan sisältökysymysten ja -tavoitteiden kustannuksella.

*Ministeriön  
päällikkönä on  
perustuslain  
mukaisesti  
ministeri.*



### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Pääministerin tosiasiallista asemaa valtioneuvoston ja hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa vahvistetaan lisäämällä häntä avustavan valtioneuvoston kanslian roolia, osaamista ja resursseja. Valtioneuvoston kanslian sisäistä johtamisjärjestelmää selkeytetään.**

Hallitusohjelman sisältötavoitteisiin sisältyy resursien uudelleenkohdentamiskysymyksiä. Niitä koskevasta valmistelusta tulee vastata nykyistä merkittävästi enemmän yhteistyössä valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön. Mikäli ao. asiakokonaisuuksiin liittyy välittömästi muita ministeriöitä, tulee ne kytkeä mukaan valmisteluun. Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö vastaavat yhdessä siitä, että asiat etenevät eivätkä delegoidu ylöspäin kuin poikkeustapauksissa.

Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsiteltäviin asioihin tulee sisällyttää myös hallitusohjelman strategisten tavoitteiden toimeenpanon kannalta merkittävien asioiden käsittelyn. Raha-asiainvaliokunnan kokouksissa tulee käsitellä kansan- ja valtiontalouden kannalta merkittävien asioiden ohella myös hallitusohjelman toimeenpanon kannalta merkittäviä asioita, joihin sisältyy valtiontaloudellisia vaikutuksia kahdelle tai useammalle hallinnonalalle.

Ministerivaliokuntien kokouksiin osallistuvat nykytilassa puheenjohtajana toimivan pääministerin ja nimettyjen ministerijäsenten lisäksi kanslian viestintäpäällikkö ja raha-asiainvaliokunnassa sihteerinä toimiva valtiovarainministeriön valtiosihteerit (tai hänen sijaisensa) sekä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa sihteerinä toimiva valtiovarainministeriön budjettiosaston päällikkö. Valtioneuvoston kanslian valtiosihteerillä tulee olla virallinen osallistumisoikeus ministerivaliokuntien, myös raha-asiainvaliokunnan kokouksiin.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Valtioneuvoston kanslian valtiosihteerillä tulee olla virallinen osallistumisoikeus ministerivaliokuntien, myös raha-asiainvaliokunnan kokouksiin.**

Kuluvalla vaalikaudella tehty kokeilu ministerien ja poliittisten avustajien määrän vähentämisestä osoitti, että riittämätön resursointi valtion keskeisimmässä päätöksenteossa ja sen valmistelussa johtaa puutteelliseen valmisteluun, heikkoon päätöksentekoon ja huonoon lainsäädäntöön.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Poliittisten erityisavustajien riittävästä määrästä huolehditaan hallitusohjelmaan liittyvän poliittisen toimeenpanon valmistelun laadun ja nopeuden varmistamiseksi.**

Erityinen tarve olisi vahvistaa poliittisesta viestinnästä vastaavaa avustajakuntaa. Vahvistaminen on lievä ilmaus. Valtioneuvoston poliittista ja ammatillista viestintäosaamista ja resursseja tulee kokonaisuutena vahvistaa sekä sisällöntuotannon että kanavien ja välineiden osalta. Valtioneuvostotasaisen viestinnän johtamisen tulee olla pääministerin alaisuudessa valtioneuvoston kanslian vastuulla. Pääministerillä ja jokaisella ministerillä tulee olla käytössään poliittisen viestinnän osaja ministeriön virkamiesviestinnän ohella.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Kaikille ministereille nimetään ammattimaisesta poliittisesta viestinnästä vastaava avustaja.**

Ministerit ovat jatkuvan mediaseurannan kohteena. Media on nopeasti liikkuvaa, kärsimätöntä, uutishakuista ja kaikkialla läsnä olevaa. Poliittisten päätöksentekijöiden tekemiset ja sanomiset tuottavat medialle sisältöjä, joita käytetään tarkoituksenmukaisissa yhteyksissä. Hallitusohjelmien toimeenpanon haasteet ovat liittyneet osin viestintään. Haastatteluissa tuli esiin, että osa hallituksen viestinnästä on selvästi poliittista. Kansalaisten on ollut vaikea ymmärtää hallituksen ajamien muutosten tarkoitusta ja tavoitteita. Hallituksen jäsenten ja hallituspuolueiden ristiriitaiset ulostulot mediassa ovat vähentäneet ymmärrystä ja luottamusta hallituksen kykyyn viedä uudistuksia eteenpäin.

Julkishallinnossa on toimittu perinteisesti viestinnän osalta tiedote- ja tiedotuspohjaisilla toimintatavoilla pyrkien pitämään aloite omissa käsissä. Viestinnän resurssit eivät ole seuranneet viestinnän merkityksen ja sisältöjen kehitystä (esim. some). Nykyisin viestinnälliset aloitteet tulevat yllättäen, nopeasti ja yhä useammin poliittis-hallinnollisen systeemin ulkopuolelta. Viestinnän sisällöissä tulee usein esiin myös painotuskysymykset poliittisten näkemysten ja asiatiedon välillä. Näiden väliset ristiriidat ovat median polttoainetta. Media ei ole

kuitenkaan ainoastaan sitä ammatikseen harjoittavien toimijoiden yksinoikeus. Myös politiikan tekijät ovat median tekijöitä tuottaessaan ja jakaessaan politiikan sisältöjä. Tämä edellyttäisi osaamista sekä politiikka- että tietoperusteisten näkemysten viestinnässä.

Poliittinen viestintä ja sen tarpeet eroavat hallinnon muusta viestinnästä tavalla, joka tulisi huomioida. Valtioneuvoston poliittisen viestinnän jättäminen pelkästään puolueorganisaatioiden tai eduskuntaryhmien varaan ei ole perusteltua.

## 7.2 Siilot: "Ahdistaa. Ahdistaa hemmetisti."

Valtioneuvostolain mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Tämä "tarpeen mukaan" jättää liian paljon sen varaan, että riittävää yhteistyötä on kaikissa tilanteissa ja asioissa. Yhteistyön lisäämiseksi tulee myös rakenteita ja toimintatapoja uudistaa. Tässä yhteydessä on puhuttu ns. yhtenäisen valtioneuvoston mallista. Usein viitataan Ruotsin vastaavaan malliin.

Yhtenäinen valtioneuvosto voi tarkoittaa monia erilaisia malleja ja asioita. Perustuslaki ei sinänsä aseta esteitä melko vapaaseenkin toimintatavan ja -mallin valintaan. Suurempi este lienee eduskunnan tahto päättää viimekädessä valtioneuvoston toimintatavoista ja puolueiden sekä eduskuntaryhmien useista syistä kumpuava epäluulo yhtenäistä valtioneuvostoa kohtaan.

Mikäli eduskunta pidättää itsellään oikeuden päättää lainsäädännöllä valtioneuvoston toimintarakenteesta, ei se käytännössä mahdollista kulloisessakin tilanteessa valtioneuvoston arvioiman toimintatavan käyttämistä. Kun pelkkä ministeriön nimikin on eduskunnan päätöksenteon takana, on vaikea kuvitella, että eduskunta antaisi ilman sen myötävaikutusta muuttaa ministeriörakennetta.

Eduskunnan muutosvastarinnan takana on puolueiden ja eduskuntaryhmien pelko kulloinkin hallitusvallassa olevan enemmistön mahdollisuudesta muuttaa toimintarakenteita sellaisiksi, joilla olisi poliittista merkitystä. Tähän liittyy myös pääministerin aseman vahvistaminen. Mikäli valtioneuvosto toimisi yhtenäisemmin, nähdään sen merkitsevän myös pääministerin aseman vahvistamista. Tämän puolestaan nähdään merkitsevän pääministeripuolueen aseman vahvistumista suhteessa muihin hallituspuolueisiin.

Puolueilla tuntuu olevan keskinäinen yhteisymmärrys, että vallitsevaa tilannetta ja voimatasapainoa ei haluta keikuttaa. Sama asia todetaan diplomaattisemmin siten, että yhtenäinen valtioneuvosto ei sovi Suomen koalitiohallitusmalliin. Ei, vaikka se naapurimaan koalitiohallituksessa toimisikin. Lisäperusteena ja pelkona on, että yhtenäinen valtioneuvosto muuttaisi koalitiohallituksen toimintatapaa tavalla, joka voisi johtaa monien kamoksumaan blokkipolitiikkaan.

Tämän perusteella tarvittavalle yhtenäiseen valtioneuvostoon etenemiselle ei näytä olevan ainakaan vielä edellytyksiä. Valtioneuvoston yhtenäisyyttä on siis vahvistettava muilla keinoilla.

Riippumatta suhtautumisesta ns. yhtenäiseen valtioneuvostoon hyvin yleinen arvio valtioneuvoston työstä ja koko valtionhallinnosta on haastattelujenkin perusteella, että se on siiloutunut. Siiloutumisella ymmärretään jakautumista osin hyvinkin jyrkkärajaisiin erillisiin toimintaorganisaatioihin, joiden keskinäiset yhteistyö- ja koordinaatiosuhteet ovat kehittymättömiä tai riittämättömiä.

Maailmalla ja Suomessa yhä enemmän vaikuttavat ilkeät ja myös kiltit yhteiskunnalliset ilmiöt ja kehityskijät haastavat yhä enemmän ministeriöiden välisiä raja-aitoja. Ilmiöt eivät noudata aikoinaan määriteltyjä hallinnollisia rajoja. Eri ilmiöiden välinen keskinäisriippuvuus on lisääntynyt.

Rakenteellisilla muutoksilla on omat tunnetut rajoitteensa, mutta niihin sisältyy myös mahdollisuuksia. Suomen ministeriörakenne on ollut vahvasti jatkuvuutta korostava. Historiallinen poikkeus tähän oli työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen yhdistämällä kaksi ministeriötä ja yhden ministeriön osasto (kauppa- ja teollisuusministeriö ja työministeriö sekä sisäministeriön

aluekehitysosasto). Tätä edeltävä uudistus oli uutena syntyneen ympäristöministeriön perustaminen. Muutoin ministeriörakenne on ollut aika lailla nykyinen koko itsenäisyyden ajan eli yli 100 vuotta.

Seppo Tiitisen työryhmä<sup>37</sup> esitti vahvana kantanaan jo raporttinsa otsikossa, että ”Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla.” Työryhmä ei nähnyt ensisijaisena vaihtoehtona organisatorisesti yhtenäisen valtioneuvostoviraston perustamista (nk. Ruotsin malli), eikä se esittänyt rakenteellisia muutoksia valtioneuvostoon tai sen ministeriöihin.

Erilaiset toimintamallipohjaiset, valtioneuvoston yhtenäisyyttä tukevat ja vahvistavat uudistamistoimenpiteet ovat erittäin tervetulleita ja myös välttämättömiä. Toimintamallipohjaisuuteen tulisi sisällyttää ehdottomasti valtion talousarvio ja sen erittäin jäykät ja vaikeaksi tehdyt menettelyt virastoille ja ministeriöille myönnettujen määrärahojen kohdentamisesta yhteiseen tavoitteeseen ja sitä toteuttaviin toimenpiteisiin. Talousarvion nähtiin myös haastateltujen mielestä olevan nykyisellään erittäin vahva rakenteellinen este toimintamallipohjaiselle uudistumiselle.

Henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista koskevat käytännöt kietoutuvat myös talousarvioon ja siellä allokoituun rahoitukseen: ministeriöt ja virastot palkkaavat ”omilla rahoillaan” henkilöstöä ja johtoa. Yhtenäinen valtioneuvosto on perusteltu tavoite, mutta sen toteuttamiseen tarvitaan sekä toimintamalli-, rakenne- että toimintakulttuuripohjaisia uudistuksia. Kestävästi onnistunut toimeenpano edellyttää istuvalta hallitukselta ja valtioneuvoston virkamiesjohdolta isänmaan etua vaalivaa ammattimaista muutoksen johtamisen kykyä ja halua.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Valtioneuvoston ja sen alla toimivien ministeriöiden sekä niiden alla toimivan valtionhallinnon siiloutuneisuutta vähennetään lisäämällä yhtenäisyyttä vahvistavia rakenteita ja toimintatapoja.

Yhtenäisyyden tavoittelussa on asetettu paljon toiveita kansliapäällikkökokouksen varaan. Kansliapäällikkökokous ei ole kuitenkaan onnistunut riittävästi yhteen sovittamaan ministeriörajat ylittäviin sisältöihin ja tavoitteisiin liittyviä erilaisia näkemyksiä. Positiivinen poikkeus ja merkittävä onnistuminen nykyisen hallituksen aikana on nopeasti toteutuneen maahanmuuton hallinta ministeriöiden yhteistyönä. Onnistumiset ovat kuitenkin liian vähäisiä. Asiat jäävät usein pitkäksi aikaa jumiin, kunnes ne tippuvat pois agendalta tai delegoituvat ylöspäin ministereiden ratkaistaviksi.

Siiloutumista ylläpitävät haastattelujenkin mukaan erityisesti ministeriöiden eriytyneet toimintakulttuurit, reviiriikiistat toimivallassa ja resursoinnissa, sekä ministereiden hallinnonalakeskeisyys ja hallituksen hajautunut johtamiskulttuuri.

Haastatelussa ilmeni, että hallinnonalan virastojen väliset roolit ja työnjaot eivät ole kaikilla hallinnonaloilla selkeät. Useilla hallinnonaloilla ministeriön ja virastojen välillä sekä myös ministeriöiden välillä vallitsee jännitteinen kilpailuasetelma, jossa osapuolet pyrkivät optimoimaan/maksimoimaan itsenäisyytään sekä puolustamaan reviiriään suhteessa toiseen osapuoleen. Yhteistyölle ei ole kannusteita.

Haastateltavat katsoivat ministeriöillä olevan sekä hallituspolitiikasta johdettuja että siitä riippumattomia agendoja, jotka aiheuttavat kitkaa muiden kanssa. Erityisesti budjettikäytänteiden ja resurssien katsotaan aiheuttavan ongelmia yhteistyössä.

Eri yhteyksissä on esitetty, että ministeriöiden tulisi olla kooltaan nykyistä pienempiä ja fokukseltaan nykyistä vahvemmin strategisesti suuntautuneita poliittis-strategisia esikunta-organisaatioita. Kehitys on kuitenkin ollut päinvastainen: ministeriöt ovat tulleet entistä operatiivisemmiksi yksittäisten asioiden asiantuntija-hallinnoijiksi laajempia asiakokonaisuuksia koskevien policy- ja strategia-analyysien ja linjausten kustannuksella. Ministeriöt ovat ottaneet askeleita valtion virastojen pelikentälle, mikä on lisännyt epäselvyyksiä ja jännitteitä ministeriöiden ja virastojen välillä.

Siilot eivät ole vain ministeriöiden välinen ongelma, vaan siiloja muodostuu myös ministeriöiden sisään.

37 Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys: Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla (2017). Valtiovarainministeriön julkaisu – 15/2017

Eräät haastatellut näkivät siiloutumisen pahenevan mitä ylemmäs hallinnossa nousee, ja aiheuttavan eniten ongelmia ministeriöiden johdossa. Yhtenä syynä tähän on nähty agendojen alhaalta ylös rakentuminen ja ongelmien delegointi ylöspäin, mikä tukkii päätöksentekoa ja ohjaa keskittymään yksittäisasioihin.

Jotkut, erityisesti ministerikokemusta omaavat haastatellut, tuntuivat pitävän siiloutumista jopa hyvänä asiana. Sen nähtiin mahdollistavan kunkin toimijan keskittymisen oman vastuunsa ja tehtävänsä mukaisiin toimintoihin ilman jatkuvaa raportointi- ja koordinoitvelvoitetta. Muiden toimijoiden puuttumattomuus toisten tekemisiin nähtiin joidenkin haastateltujen toimesta koko hallinnon vahvuutena. Tehokkaan linjaorganisaation nähdään toimivan nopeasti ja tehokkaasti.

Toisaalta nekin haastatellut, jotka näkivät siiloutumisen vähäisenä, pitivät sen vähentämistä tarpeellisenä. Tämän nähtiin edellyttävän muutoksia rakenteissa, ohjaukselle ja toimintakulttuurissa.

Vaikka valtioneuvoston rakenteellista yhdistämistä ei katsota tarpeelliseksi tai mahdolliseksi, on rakenteita-kin syytä uudistaa. Ministeriörakennetta ja yksittäisten ministeriöiden organisaatorakennetta on tarpeen muuttaa kunkin vaalikauden alussa esimerkiksi työjärjestysmuutoksilla vahvistamaan strategisen hallitusohjelman toimeenpanoa. Kunkin ministeriön organisaation ja työtapojen tulee huomioida kokonaisuuden ohjauksen ja hallinnan edellyttämät tekijät.

Yksi pitkään keskusteltu ainakin osin rakenteellinen uudistus koskee valtiosihteerijärjestelmää. Poliittista valtiosihteerijärjestelmää on kokeiltu eri tavoin useilla vaalikausilla. Haastateltujen mielipiteet jakautuvat sen osalta hyvinkin jyrkästi niin poliitikkojen ja virkamiesten välillä kuin poliitikkojen kesken. Keskeisiä mielipiteitä jakavia kysymyksiä olivat ainakin poliittisen valtiosihteerin rooli suhteessa ministeriin ja kansliapäällikköön.

Tarve poliittisille valtiosihteeereille on korostunut EU-jäsenyyden myötä. Poliittista ministeriä sijaistamaan, joko kotimaassa tai EU:ssa, tarvittaisiin joko valtiosihteeria tai apulaisministeriä. Jälkimmäiseen liittyy niin paljon osin arvaamattomiakin oikeudellisia ongelmia ja seurausvaikutuksia mm. valtioneuvoston ja eduskunnan työhön, että sen käyttöön ottaminen eikä kokeileminenkaan ole perusteltua.

Valtiosihteerijärjestelmää on jo kokeiltu Suomessa ilman merkittäviä ongelmia. Monissa maissa se on jo pitkään käytössä ollut tapa.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Poliittiset valtiosihteerit nimetään kaikkiin ministeriöihin. Koko valtioneuvoston työn johtamisen ja koordinoimisen vahvistamiseksi pääministerin tueksi kootaan kustakin hallitusryhmästä yksi valtiosihteeriksi valtioneuvoston kanslian yhteyteen.**

Valtiosihteerijärjestelmä on perusteltua ottaa kattavasti käyttöön tukemaan ministereitä hallitusohjelman poliittisessa johtamisessa, vahvistamaan hallitusohjelman toimeenpanoa tukevaa horisontaalista poliittista ohjausta sekä luomaan ja ylläpitämään aktiivista vuorovaikutusta eduskuntaryhmien kanssa.

Koko hallituksen ja sen eri poliittisten ryhmien yhteistyön koordinoimisen vahvistamiseksi olisi kaikkien hallitusryhmien yhden valtiosihteerin sijoittaminen valtioneuvoston kansliaan perusteltua. Tämä lisäisi pääministerin mahdollisuutta koordinoida ja ohjata koko hallituksen työtä ilman, että sen täytyy tapahtua nykyisessä määrin hallitusryhmien vetäjien keskinäisenä kokoontumisena.

Valtiosihteerin ja kansliapäällikön välisessä työ- jaossa valtiosihteerin vastaisi ministeriössä ministerin tukena hallitusohjelman toimeenpanon johtamisesta ja kansliapäällikkö hallinnonalan sekä ministeriön toiminnan ja hallinnon johtamisesta. Lisäksi kansliapäällikkö vastaisi yhteistyössä muiden kansliapäälliköiden kanssa hallitusohjelmaan sisältyvien ministeriöiden yhteisten tavoitteiden valmistelun johtamisesta. Viime mainittu tehtävä voitaisiin sisällyttää kansliapäälliköiden johtajasopimuksiin ja palkitsemisjärjestelmän perusteisiin.

Poliittisen valtiosihteerin tulee toimia ko. ministerin luottamuksen varassa. Tältä osin asema on rinnastettavissa poliittisiin erityisavustajiin. Suhteessa ministeriöön ja sen virkamiehiin aseman tulisi kuitenkin olla riittävän selkeä eli valtiosihteerin tulisi johtaa hallitusohjelman mukaisen politiikan valmistelua ja toimeenpanoa. Tämä ei välttämättä tarkoita, ettei kansliapäälliköillä olisi luontevaa roolia muun kuin hallitusohjelman poliittisen täytäntönnäköisyyden johtamisessa. Ministeriöiden tehtävissä on hyvin paljon kulloisestakin hallitusohjelmasta riippumattomia asioita, joihin poliittisen valtiosihteerin ei tulisi puuttua.

**ESITÄMME, ETTÄ:**

- **Poliittisten valtiosihteerien rooli suhteessa kansliapäälliköihin selkeytetään siten, että valtiosihteri vastaa hallitusohjelman toimeenpanon johtamisesta ja siihen liittyvästä koordinaatiosta muiden ministeriöiden kanssa. Kansliapäällikkö vastaa muusta ministeriön hallinnollisesta johtamisesta.**

Keskeinen tehtävä poliittisille valtiosihtereille olisi eri ministeriöiden ja eri hallinnonalojen keskinäisen yhteistyön koordinointi hallitusohjelman edistämiseksi. Tältäkin osin tehtävä rajoittuisi hallitusohjelmaan kansliapäälliköiden keskinäisen koordinaation (esim. kansliapäällikkökokous) vastatessa hallinnon muusta yhteistoinnasta.

**ESITÄMME, ETTÄ:**

- **Kansliapäällikkökokouksen muodollista ja tosiasiallista asemaa koko valtioneuvoston työtä hallinnollisesti ohjaavana toimielimenä vahvistetaan. Kansliapäällikkökokous muutetaan valtionhallinnon operatiiviseksi johtoryhmäksi, joka raportoi toiminnastaan kokonaisuutena pääministerille, teemakohtaisesti hallituksen policy-ministeriryhmille sekä linjassa ministeriökohtaisesti ao. ministereille.**

Rakennratkaisuista riippumatta tarvitaan nykyistä yhtenäisempi johtamis- ja ohjausmalli, joka rikkoisi nykyistä siiloihin jakautunutta johtamista. Yhtenäisyyden edellytys on, että johtaminen tukee sitä. Johtamisessa tulisi korostaa yhteistä valtion näkökulmaa oman ministeriön tai hallinnonalan asemesta.

Pienet ja suuret asiat eivät ohjaudu niille kuuluville foorumeille. Haastateltujen mukaan asioita delegoituu

virkamiestasolta liikaa ylöspäin erityisesti ministeriöiden välisessä valmistelussa olevien asioiden osalta. Ministeriökohtaisesti asioita keskitetään liikaa ministerien ratkaistavaksi. Asiat delegoituvat ylöspäin myös poliittisen johdon ja virkamieskunnan välisen epäluottamuksen takia. Nämä ovat merkkejä poliittisen johdon ja virkamiesjohdon ja -asiantuntijoiden välisistä roolipäselvyyksistä.

Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen -hankkeen (nk. OHRA) loppuraportissa<sup>38</sup> ehdotettiin, että hallituksen strategia muodostuisi kahdessa vaiheessa: 1) strategisen hallitusohjelman laadinta ja 2) hallitusohjelmaa täsmentävä hallituksen toimintasuunnitelmavaihe, johon sisältyisi myös julkisen talouden suunnitelma. Hallituksen toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma yhdistetään sisällöllisesti ja ajallisesti, samoin kuin niiden vuosittainen tarkistus.

Ohra -raportin suositukset näkyivät osittain vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Tällöin nk. strategisen hallitusohjelman idea toteutui useiden puolueiden vaaliohjelmissa sekä erityisesti Sipilän hallituksen toukokuussa 2015 kolmipäiväisen strategiaproessin tuloksena syntyneessä strategisessa hallitusohjelmassa. Ohjelman sisältö perustui yhteiseen pitkän aikavälin visioon, yli hallituskauden ulottuviin strategiisiin tavoitteisiin ja hallituskauden tavoitteisiin. Sipilän hallitus organisoisi hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanon johtamisen asettamalla kuhunkin tavoitekokonaisuuteen ministeriryhmän.

Sipilän hallituksen strategisen ohjelman aikaansaaminen oli sinänsä hyvä aikaansaannos, mutta ohjelman toimeenpanossa on ollut tähän saakka suuria haasteita ja ongelmia. Tämä on näkynyt puutteellisesti valmisteltujen ja nopeasti tehtyjen linjausten perumisina ja jälkikäteinä tarkentamisina. Myöskään hallituksen kärkihankkeiksi nimeämät toimenpidekokonaisuudet eivät ole löytäneet kattavasti luonnollista alustaa vaan jääneet osin irrallisiksi hankkeiksi, joiden yhteys strategiisiin tavoitteisiin ei ole selkeä. Kärkihankkeet ovat jääneet etäisiksi myös hallinnon eri toimijoille, joista jotkut ovat hyödyntäneet kärkihankkeiden statusta ja erityisesti rahoitusta oman perustoimintansa tai jo aikaisemmin valmisteltujen hankkeiden toteuttamiseen.

38 Päätöksistä muutoksiin: Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksset. Valmistelutyöryhmän raportti (1.12.2014). VM142:00/2013

**ESITÄMME, ETTÄ:**

- **Hallitusohjelman sisältötavoitteita ja taloutta tarkastellaan nykyistä yhtenäisempänä kokonaisuutena varaamalla hyväksytyille tavoitteille tarvittavat määrärahat.**

Ministeriryhmien toiminta on osaltaan vahvistanut ministereiden välistä yhteistyötä yli sektorirajojen. Siitä huolimatta hallituksen strategiset tavoitteet eivät riittävästi ohjaa ministeriöissä ja laajemmin hallinnossa virkamiestasolla tapahtuvaa valmistelua ja toimeenpanoa. Erityisen heikko ohjausvoima hallituksen strategisilla tavoitteilla on ministeriörajat horisontaalisesti ylittävässä toiminnassa, mikä näkyy esimerkiksi palveluiden ja prosessien digitalisoinnin hitaana etenemisenä.

Hallitus reagoi hitauteen hallitusohjelman puoliväliriihessä kiinnittäen digitalisointitoimenpiteiden johtamisen ministeriörakenteen sijaan hallituksen painopistealueisiin. Uuden ohjausmallin mukaan kukin ministeriryhmä vastaa painopistealueensa digitalisointitoimenpiteiden johtamisesta ja toimeenpanosta. Hallituksen ministeriryhmissä tehdään rahoituspäätöksen yhteydessä päätös myös digitalisointitoimenpiteiden johtamis- ja toimeenpanomandaatista, ml. päätös toimeenpanon johtamisesta vastaavasta henkilöstä ja hänen poikkihallinnollisesta mandaatista. Ministeriryhmä voi päättää myös käynnissä olevien hankkeiden keskeyttämisestä. Jää nähtäväksi, miten uudistettu ohjausmalli yhdistää ja ylittää ministeriöiden muodostamia hallintoreviirejä.

Vaikka ministeriörakennetta ei uudistettaisi, tulee tarkastella ministerirakennetta. Tällä vaalikaudella tehty kokeilu, jossa yksi ministeri johtaa montaa ministeriötä, ei ollut onnistunut. Se ei johtanut toivotulla tavalla hallituksen toimintakyvyn paranemiseen eikä esim. ministeriörajojen alenemiseen. Yksittäisen ministerin työtaakka usean ministeriön johtamisessa on pelkästään EU-asioiden vuoksi kohtuuttoman suuri.

Päinvastaisesti tulisi tarkastella kriittisesti usean ministerin käytäntöä yhdessä ministeriössä. Poliittisen tasapainon ja poliittisen seurannan peruste on huono verrattuna moniin epäkohtiin. Monen ministerin jaeissa ministeriöissä on usein jännitteitä eri puolueita edustavien ministereiden välillä. Tämä häiritsee ministereiden yhteistyötä hallituksessa sekä myös asioiden valmistelua virkamiestasolla. Varsinkin hyvin yhtenäisen

toimialan ministeriöissä (esim. STM ja TEM) tulisi siirtyä yhden ministerin käytäntöön.

**ESITÄMME, ETTÄ:**

- **Pääsääntöisesti tulee pyrkiä yhden ministerin ministeriöihin, kun se on ministeriön yhtenäisen toimialan ja johtamisen kannalta perusteltua (esim. sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö).**

Merkittävä yhtenäisyyttä vahvistava ja siiloutuneisuutta vähentävä tekijä olisi myös haastateltujen mukaan virkamiesten nykyistä suurempi liikkuvuus. Valtionhallinnon sisäinen liikkuvuus on kaikilla tehtävätasolla erittäin vähäistä. Tämä siitä huolimatta, että Kataisen hallitus linjasi vuoden 2012 alussa, että virastojen tulos- ja johtamissopimukseen on lisättävä aiempaa enemmän henkilöstön liikkuvuutta lisääviä tavoitteita.

Liikkuvuutta tarvitaan eri suuntiin: ministeriöiden kesken, ministeriöiden ja niiden alaisen organisaation välillä, valtiorakenteen ja kuntasektorin välillä sekä myös julkishallinnon ja yksityisen sekä kolmannen sektorin välillä. Liikkuvuuden esteenä ovat erityisesti erilaiset palkkausjärjestelmät. Valtion palkkausjärjestelmän kaavailtu yhtenäistäminen on välttämätöntä tästäkin syystä.

Valtiohallintoon rekrytoitavat johtaja- ja esimiestason sekä kokeneet asiantuntijatasen henkilöt tulisi nimittää valtiotyönantajan (valtiotyönantajan edustajana VM:n työmarkkinalaitos tai valtiokonttori) palvelukseen. Nimittämispäätöksen yhteydessä ao. henkilö tulee osoittaa työskentelemään määritellyssä tehtävässä ja organisaatiossa määräajan tai toistaiseksi velvollisuudella vaihtaa tarvittaessa työtehtävää ja organisaatiota valtiotyönantajan sisällä.

**ESITÄMME, ETTÄ:**

- **Valtiohallintoon rekrytoitavat johtaja- ja esimiestason sekä kokeneet asiantuntijatasen henkilöt nimitetään valtiotyönantajan palvelukseen. Virkamiesten liikkuvuutta eri hallinnonalojen kesken ja myös muiden sektoreiden välillä lisätään mm. yhtenäistämällä palkkausrakenteet ja luomalla liikkuvuudelle kannusteita.**



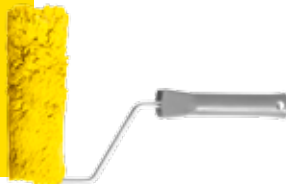
Jokaiselle henkilölle on luotava henkilökohtainen työkokemusportfolio (sisältäen ajantasaisen osaamis- ja kokemuskuvauksen) ja osaamisen kehittämissuunnitelma, jonka toteuttamiseen valtiotyönantaja osallistuu yhdessä työntekijän oman panostuksen kanssa. Jos henkilö osallistuu asiantuntijana johonkin poikkihallinnolliseen kehityshankkeeseen, toimii hän osajana hankkeen palveluksessa esimiehenään ao. hankejohtaja. Henkilö saa työskentelystään ja onnistumisestaan arvion, joka sisällytetään hänen omaan kokemusportfolioon. Tällä menettelyllä lisätään merkittävästi henkilöstön sisäisen liikkuvuuden joustavuutta sekä vahvistetaan siilorajat ylittävää osaamisen hyödyntämistä. Osaamisresurssien sisältölähtöinen hyödyntäminen parantuu merkittävästi, kun osaamista voidaan kohdentaa tarve- ja tavoitelähtöisesti.

Yksi keskeisimmistä syistä siiloutumiselle on haastattelujenkin perusteella budjettirakenne. Budjetin rakennetta ja budjettiprosessia on vaadittu uudistettavaksi jo vuosikymmenet ilman merkittäviä tuloksia. Budjetin rakennetta on uudistettu pääasiassa kokoamalla hyvin yksityiskohtaista momenttirakennetta suuremmiksi kokonaisuuuksiksi. Joitakin esim. tietohallinnon investointeihin liittyviä määrärahoja lukuun ottamatta kokoaminen ei ole kuitenkaan tarkoittanut yli hallintorajojen ja pääluokkien menevää kokoamista.

Valtiovarainministeriön hyvin vahvaksi koettu asema liittyyne osittain myös budjettirakenteeseen. Kun budjetti ja budjettiprosessi ohjaavat hyvin vahvasti toimintoja, on sen yksityiskohtaisesta valmistelusta vastaavalla valtiovarainministeriöllä keskeinen rooli koko päätöksenteossa ja toimeenpanossa.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- Siiloutumisen vähentämiseksi ja monimutkaistuvien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisen tukemiseksi valtion budjetin rakenne uudistetaan osin ns. ilmiöpohjaiseksi budjettinniksi.



Budjettirakenteen muutos esim. ilmiöpohjaisemaksi ei välttämättä muuttaisi valtiovarainministeriön vahvaa asemaa, mikäli sillä säilyisi keskeinen rooli suurempien budjetin rahoituskokonaisuuksien jakamisessa yksittäisiin kohteisiin. Tämä voitaisiin nähdä jopa eduskunnan budjettivallan siirtymisenä hallitukselle ja valtio-

varainministeriölle. Ilmiöpohjaisempi budjetointi edellyttäisi budjetin valmisteluun ja hyväksymiseen liittyvien käytäntöjen muutoksen lisäksi erityistä huomiota juuri toimeenpanon osalta. Eduskunnan, hallituksen ja valtiovarainministeriön keskinäistä työnjakoa ja rooleja tulisi selkeyttää.

Ilmiöpohjaisempi budjetointi on kuitenkin tarpeen. Yhteiskunnan monimutkaistumisen seurauksena perinteinen siiloutunut hallintorakenne toimintokohtaisine määrärahoineen ei kykene vastaamaan tarvittavaan resurssien uudelleen ohjaukseen. Osin ilmiöpohjainen budjetointi on myös edellytys hallituksen linjaamalle elämäntapahtumiin ja asiakastietoon perustuvalle digitaaliseen palvelumallille.

Siiloperusteinen talouden suunnittelu ja ohjaus ylläpitävät myös organisaatiokohtaisesti määriteltyjen henkilöresurssien omistajuutta ja jatkuvuutta johtajista asiantuntijoihin. Jokaisella valtionhallinnon ministeriöllä ja virastolla on oma virka- tai työsuhteessa oleva henkilöstö, jotka ovat palvelussuhteessa ao. yksikköön. Näiden osaajien ja osaamisten valjastaminen jonkun organisaatiosiilot ylittävän tavoitteen ja siihen liittyvän tekemisen palvelukseen on erittäin vaikeaa, koska jokainen ministeriö ja virasto ”omistaa” oman henkilöstönsä.

Perinteinen toimintatapa on asettaa työryhmä, johon määrätään edustajat työryhmän toimeksiantoon liittyvistä organisaatioista. Kukin yksikkö vastaa työryhmään nimetyn asiantuntijan tai johtajan palkanmaksusta. Asetelma on johtanut siihen, että vain harva (tai ei kukaan muu kuin ehkä puheenjohtaja ja sihteeri) työryhmän jäsenistä on aidosti ratkaisemassa täydellä osaamisellaan työryhmälle asetettua toimeksiantoa. Haastatte- luissa nousi esiin, että usein kukin työryhmään nimetty henkilö saa kotipesästään mandaatin toimia työryhmässä oman organisaation edunvalvojana, ei ao. työryhmän tehtävää ratkaisevana asiantuntijana.

## 8. ILMIÖPOHJAISUUS: SYSTEEMINEN MUUTOS

### NYKYTILA:

Pääministeri Sipilän hallituksen strategiset tavoitteet ovat joiltain osin ilmiöperusteisia, mutta vain pieneltä osin tulos- ja vaikuttavuusperusteisia. Suuri osa tavoitteista on jäsennetty ylätasoinen policyteemojen mukaisesti pääosin retorisisina sekä toimenpide- ja tuotosperusteisina<sup>39</sup>. Merkittävät yhteiskunnalliset ilmiöt loistavat poissaolollaan yhdestä tärkeimmästä hallituksen valmistelemasta ja eduskunnan päättämästä sekä laajasti julkishallintoa ja sen virkamiehistöä ohjaavasta asiakirjasta eli valtion talousarviosta. Demokratian keskeiset toimijat eivät ota valtion talousarviossa sitovasti lainkaan kantaa siihen, mitkä ovat hallituksen ja eduskunnan näkemyksen mukaan polttavia yhteiskunnan kehitykseen vaikuttavia ilmiöitä, missä tilanteessa niiden suhteen ollaan nykytilassa, mihin suuntaan ilmiöiden osalta halutaan edetä, mitä niiden osalta halutaan saada vaikutuksina aikaan sekä kuinka paljon vaikutusten aikaansaamiseen tulee kohdentaa määrärahoja.

### TAVOITETILA:

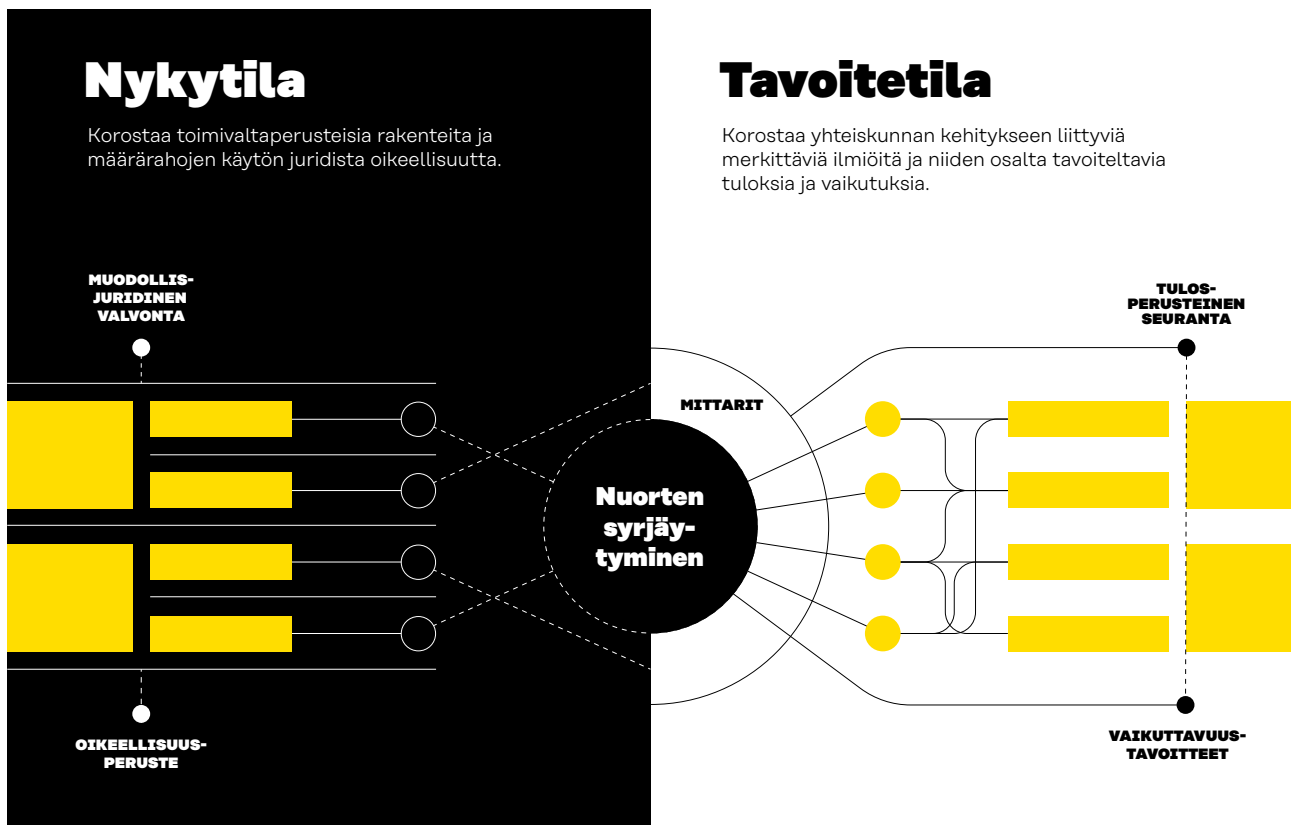
Yli hallituskausien vaikuttavat yhteiskunnalliset ilmiöt ohjaavat yhteiskunnan tilaa ja tulevaisuuden kehitystä koskevaa päätöksentekoa. Puolueiden yhdessä toteamien keskeisten ilmiöiden pohjalta tehdyt tavoitteet muodostavat vaihtoehtoja, jotka toimivat keskusteltavan demokratian esityslistana. Strategiin hallitusohjelmaan sisällytetään merkittävimmät yhteiskunnassa vaikuttavat ilmiöt, joiden perusteet määritetään ja analysoidaan. Valittavien ilmiöiden tulos- ja vaikuttavuuskehitykselle määritetään strategiset pitkän aikavälin tavoitteet ja hallituskauden aikaiset tavoitteet sekä talousarviossa vuositasolla esitettävät mittari-/indikaattori-pohjaiset numeeriset kehitystavoitteet. Valitut ilmiöt ja niihin liittyvät tavoitteet ovat keskeinen osa julkisen talouden suunnitelman ja hallituksen talousarvion valmistelua sekä hallituksen talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyä. Ilmiöt tuovat eduskunnan ja hallituksen väliseen dialogiin rahojen lisäksi myös yhteiskunnallisesti merkittävät sisältöteemat.

Yhteiskunnassa vaikuttavat ilmiöt ja niihin liittyvät tulos- ja vaikuttavuustavoitteet eivät näy nykyisin valtion talousarviossa. Talousarvion määrärahamomenttien päätösosassa esitetään eduskunnan vahvistamana hallintoa juridisesti sitovana määrärahan suuruus, jota ei saa ylittää. Määrärahat perustellaan palkkojen, vuokrien jne. aiheuttamilla menotarpeilla.

Myöskään hallitusohjelmassa esitetyt tavoitteet eivät näy talousarviossa muutoin kuin talousarvion

yleisperusteluissa, lukuperusteluissa ja joiltain osin yksittäisten määrärahamomenttien selvitysosissa. Tiedot mahdollisista tulos- ja vaikuttavuustavoitteista ovat ainoastaan määrärahapäätöksen taustainformaatiota. Hallitus ja hallinto eivät joudu aidosti vastaamaan eduskunnan päättämällä rahoituksella aikaansaaduista tuloksista ja vaikutuksista vaan siitä, että rahaa on käytetty säädösten mukaisesti ja enintään eduskunnan päättämän määrän.

<sup>39</sup> Esimerkki Sipilän ohjelmasta: Osaaminen ja koulutus: Visioperusteinen kymmenen vuoden retorinen tulostavoite: "Suomi on koulutuksen, osaamisen ja modernin oppimisen kärkimaa." Hallituskauden tavoitteet: Retorinen tavoite "Digitalisaation ja uuden pedagogiikan mahdollisuuksia hyödynnetään oppimisessa"; Toimenpidetavoite: "Oppimisympäristöjä on modernisoitu"; Tuotostavoite; "Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten määrä on vähentynyt". Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 17.



Yhteiskunnallisesti ja poliittisesti merkittävät ilmiöt eivät ole nykyisellään näkyvässä roolissa hallituksen ohjelmavoitteissa eivätkä julkisen talouden suunnittelun ja valtion talousarviovalmistelun sisällöllisissä linjauksissa ja asiakirjoissa. Joiltain osin ilmiöitä koskevia informaatiopohjaisia kuvauksia on esitetty taustainformaationa eduskunnalle talousarvioesityksen pääluokka- ja lukuperusteluissa.<sup>40</sup>

Hallinnon johtajien virkaperusteinen tulosvastuu määrittynyt nykytilassa määrärahojen käytön oikeellisuuden perusteella. Siitä, onko tilanne määrärahan käyttämisen jälkeen yhteiskunnassa parempi vai huonompi, ei vastaa käytännössä kukaan. Toki hallitus ja siinä mukana olevat puolueet ovat poliittisessa vastuussa, joka realisoituu mahdollisesti jollain tavalla tulevissa vaaleissa.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Hallitusohjelman toimeenpanon johtamiseen liittyen valittujen 2–4 ilmiön osalta määritetään ministeriryhmät, jotka vastaavat hallituksen tasolla ilmiöihin liittyvien tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja toimenpidekokonaisuuksista sekä niille myönnettävää rahoitusta koskevasta päätöksenteosta. Ministeriöiden tehtävänä on järjestää julkishallinnon, kolmannen sektorin tai yrityssektorin toimijoita tuottamaan toimenpiteitä, joilla asetetut tavoitteet on mahdollista toteuttaa.**
- **Eduskunta voisi päättää osallistua osin ilmiöpohjaisen budjetoinnin kokeiluun esim. perustamalla valtiovarainvaliokunnan yhteyteen ilmiöpohjaiset jaostot, jotka käsittelevät ilmiöihin liittyviä hallituksen esityksiä sitoviksi tulos- ja vaikuttavuustavoitteiksi sekä näiden toteuttamiseen myönnettäviksi määrärahoiksi.**

<sup>40</sup> Ilmiön kuvataan olevan jotain mitä voidaan havaita aistein. Se on pitkän aikavälin kuluessa kehkeytyvä ja voimistuva sekä laajentuva erilaisia vaikutuksia tuottava ja huomioita herättävä (uhkaava tai mahdollistava) tapahtuma tai tapahtumasarja, joka poikkeaa tiedetystä. Ilmiö on laaja-alainen käsite ja kokonaisuus, joka ei palaudu yksittäiseen tekijään, vaan siihen vaikuttaa ja sen muodostaa useat eri tekijät. Ilmiö ei noudata rakenteiden muotoutumisen ja hallinnan logiikkaa.

Hierarkkiseen ja toimivaltapohjaiseen työnjakoon perustuvat instituutiot toimivat eri logiikalla kuin ilmiöt, jotka eivät ole ministeriöiden hallinnonalojen rakenteisia vaan yhteiskunnallisten rakenteiden väleissä useiden eri tekijöiden vaikutuksesta kehittyviä ja voimistuvia ilkeitä ongelmia. Esimerkkinä jo pitkän aikaa kehittyneestä ilmiöstä voidaan pitää alle 34 vuotiaiden kasvavaa työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrän kehitystä. Tämän ilmiön vaikutukset ovat pitkäkestoisia ja vakavia sekä inhimillisinä että taloudellisina seuraamuksina<sup>41</sup>.

Useisiin ilmiöihin liittyy pitkä aikajänne sekä muoutumisen ja näkyväksi tuleminen että vaikutusten osalta: ilmiöt kehkeytyvät hiljalleen ja niiden vaikutukset ovat pitkäkestoisia<sup>42</sup>. Ilmiöitä koskeva tavoiteasetanta edellyttää pitkäjänteistä, minimissään kahden tai kolmen hallituskauden mittaista poliittista aikahorisonttia.

Ilmiölähtöisyydessä on kysymys 1) poliittisesta valinnasta: mihin ilmiöihin halutaan vaikuttaa, 2) tavoite-

teasetannasta: mihin suuntaan ilmiön osalta halutaan vaikuttaa ja mitä tuloksia ja vaikutuksia halutaan saada aikaan sekä 3) rahoituksen kohdentamista: kuinka paljon investoidaan vaikutusten aikaansaamiseen?

Esimerkkejä yhteiskunnallisesti merkittävistä ilmiöistä ovat yksinäisyys, syrjäytyminen ja osattomuus, liikkumattomuus, ilmastomuutos ja siihen liittyen kestämätön kehitys sekä nuorten ennenaikainen työkyvyttömyys- ja eläköitymiskehitys. Ensimmäinen versio osin ilmiöpohjaisesta budjetoinnista voitaisiin toteuttaa valitsemalla 2–4 merkittävää yhteiskunnallista ilmiötä, joille muotoillaan ilmiöpohjaiset budjetit ja niihin liittyvät vaikuttavuustavoitteet. Muutamien merkittävien ilmiöiden osalta voitaisiin julkisen talouden suunnitelman, talousarviovalmistelun ja hallituksen talousarvioesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteuttaa kokeileva simulointi ilmiöpohjaisesta tavoiteasetannasta (sisältö) ja budjetoinnista (rahoitus).

## ESITÄMME, ETTÄ:

- **Luodaan kokeilupohjaisesti menettelyt ja käytännöt, joilla varmistetaan strategisen hallitusohjelman, julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion sisällöllinen yhteensopivuus.**
- **Rahoitusta koskevat pitkän aikavälin linjaukset (JTS) ja vuositason talousarvioesitykseen tulevat määrärahat perustellaan hallitusohjelmaan sisältyviä strategisia tavoitteita mukaillen ilmiöperusteisesti.**
- **Valittavien 2–4 ilmiön osalta määritetään 4–6 vuoden strategiset tulos- ja vaikuttavuustavoitteet sekä näitä täsmentävät mittari-/indikaattoripohjaiset vuositason sitovat kehitystavoitteet määrärahamomentin päätösosassa yhdessä tavoitteiden toteuttamiseksi myönnettävän määrärahan kanssa.**
- **Eduskunnan päättämällä sitovilla tulos- ja vaikuttavuusperusteisilla tavoitteilla luodaan tasapaino johtamistehtäviin sisältyvän virkaperusteisen tulosvastuun ja toimivallan välille. Hallitus ja sen ministerit ovat ilmiöihin liittyvien tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta poliittisessa tulosvastuussa eduskunnalle.**



41 Eläketurvakeskus on todennut, että nykyään työkyvyttömyyseläkkeellä olevien joukossa on aikaisempaa enemmän nuoria ja aikaisempaa vähemmän lähellä vanhuuseläkeikää olevia henkilöitä. "Työkyvyttömyyseläkkeen saajien eläketurva ja toimeentulo 2000-luvulla". ETK:n tutkimuksia 04/2017. Taloudellisten menetysten osalta kysymys on miljardeista euroista, koska kysymys on tuhansien henkilöiden osalta 25–30 vuoden menetetyistä työpanoksesta jokaisen nuoren osalta.

42 Nuorten yleistyvä työkyvyttömyys on esimerkki ilmiöstä, joka oli täysin tuntematon ennen toteutumistaan: "Nykyään työkyvyttömyyseläkkeellä olevien joukossa on aikaisempaa enemmän nuoria ja aikaisempaa vähemmän lähellä vanhuuseläkeikää olevia henkilöitä." Työkyvyttömyyseläkkeensaajien eläketurva ja toimeentulo 2000-luvulla. ETK:n tutkimuksia 04/2017

## 9. MINISTERIÖIDEN ALAINEN HALLINTO: SELKEYTTÄ TYÖNJAKOON JA TULOSOHJAUKSEEN

### NYKYTILA:

Valtion keskushallinnon virastoja ja laitoksia on yhdistetty, lopetettu sekä perustettu kokonaan uusia. Joistain virastoista on muodostettu liikelaitoksia, joista osa on sittemmin myös yhtiötetty ja osa niistä edelleen yksityistetty. Kaikille valtiorhallinnon organisaatioille yhteisiä hallinnon asiantuntija- ja tukipalveluita on organisoitu yhteisiin palvelukeskuksiin.<sup>43</sup> Ministeriöiden osalta muutokset ovat olleet merkittävästi vähäisempiä. Ministeriöiden toimialajako on ohjannut voimakkaasti valtionhallinnon virastorakennetta ja sen uudistamista. Virastorakenteen eriytynyt kehitys ja hallintorakenteisiin perustuva talouden suunnittelu- ja ohjausmalli ovat johtaneet siihen, että valtionhallinto on kokonaisuutena vaikeasti hahmotettava ja vahvasti siiloutunut. Ministeriöiden tulosohtauksesta on tullut liian monessa paikassa hallinnollis-tekninen prosessi, johon käytetään merkittävästi aikaa ilman, että sitä pidetään aidosti sisällön osalta relevanttina ja uskottavana ministeriön ja viraston yhteisen sopimisen ja sitoutumisen prosessina.

### TAVOITETILA:

Valtion keskushallintoon kuuluvia ministeriöitä ja virastoja uudistetaan kansalais- ja toimintalähtöisesti digitalisaatiota järkevästi ja laaja-alaisesti hyödyntäen. Ministeriöiden ja virastojen vastuut ja valtuudet määritetään tavalla, joka vähentää em. toimijoiden välisiä epäselvyyksiä ja jännitteitä sekä vahvistaa keskinäistä luottamusta ja arvostusta. Valtion keskushallinnon henkilöstöpolitiikkaa ja käytäntöjä uudistetaan tavalla, joka lisää merkittävästi henkilöstön liikkuvuutta ministeriöiden välillä sekä virastojen ja ministeriöiden välillä. Keskushallinnon uudistuksia toteutetaan merkittävästi aikaisempaa laajemmin toimintamallipohjaisesti. Valtion keskushallinnon roolit, vastuut ja valtuudet suhteessa uuden maakuntahallinnon ja paikallishallinnon (kunnat ja kaupungit) toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön ja ohjaukseen määritetään sisältöperusteisesti.<sup>44</sup>



43 Vuoden 2015 alussa valtion virastoihin kuului 63 kirjanpitoyksikköä, 206 tulosohtattua virastoa ja 291 työnantajavirastoa. Valtion keskus- ja aluehallinnon virastoeselvitys -hanke (VIRSU) 4/2015. Valtiovarainministeriö. Valtionhallinnon virastois-sa työskentelevän henkilöstön määrän merkittävä alentuminen vuoden 1988 aikaisesta 215 000 henkilöstä vuoden 2016 n. 73 000 henkilöön.

44 Pääministeri Sipilän hallituksen toimikauden huhtikuussa 2017 päätetyssä toimintasuunnitelmassa vuosille 2017–2019 todetaan, että keskushallinnon uudistamista koskeva muutosohjelma toteutetaan poikkihallinnollisessa yhteistyössä ministeriöiden ja virastojen kanssa vuoden 2019 alkuun mennessä. Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017

Virastorakennetta koskevat muutokset ovat Suomessa aikaa vieviä. Jokaisen julkista valtaa käyttävän viraston perustaminen, olemassaolo ja lakkauttaminen edellyttävät erillistä eduskunnan hyväksymää lainsäädäntöä. Suomi poikkeaa tältä osin Ruotsista, Norjasta ja Tanskasta, joissa virastoja koskevista rakenteellisista ja toiminnallisista muutoksista päätetään hallituksen toimesta.<sup>45</sup> Suomen valtionhallinnossa on kuitenkin toteutettu säädosperusteisuudesta huolimatta vähintään yhtä paljon rakenteellisia muutoksia kuin muissa pohjoismaissa.

Virastojen välisten synergioiden hyödyntämistä sekä konkreettisen yhteistyön laajentamista ja syventämistä voitaisiin toteuttaa aikaisempaa laajemmin toimintamallipohjaisilla uudistuksilla. Nykytilassa hallinnon rakenteiden ja talouden suunnittelu- ja ohjausmallin siilomaisuus ei kannusta ministeriöitä ja virastoja oma-aloitteeseen, toimintamallipohjaiseen yhteistyöhön hallinnonalan sisällä eikä hallinnonalojen välillä. Tästä johtuen tähän asti pääosassa ovat olleet rakennepohjaiset uudistukset, joita on toteutettu virastoja lakkauttamalla, eriyttämällä ja yhdistämällä. Huomionarvoista on myös se, että ministeriöiden laaja-alaisesta rakenneuudistuksesta löytyy pitkältä ajalta vain yksi esimerkki, joka oli työ- ja elinkeinoministeriön fuusio pohjainen perustaminen.

Rakennepohjaisten muutosten heikkous on siinä, että tänään uudet rakenteet ovat huomenna eilisen rakenteita ellei uudistukseen liitetä välittömästi myös toimintatapa- ja kulttuurimuutoksia aidosti toteutettuna.

Hallinnonalojen sisällä ja välillä organisaatorajat ylittäviä toimintamallipohjaisia uudistuksia on tehty vähän<sup>46</sup>. Merkittävin syy tähän löytyy kahdesta tekijästä: 1) erittäin vahvasta toimivaltakeskeisyydestä, joka on määritelty ministeriö- ja virastokohtaisesti sekä 2) talousarvion rakenne- ja toimivaltaperusteista määrärahojen allokoinnista. Digitalisaatio avaa uusia mahdollisuuksia toimintamallipohjaisen yhteistyön laajentamiseen ja syventämiseen prosessien, palveluiden ja asiakkuuksien sekä näihin liittyvän tiedon osalta. Digihankkeiden hitaanlainen toteutus tosin viestii siitä, että hallinnon siilot ja niitä pönkittävät toimivalta- ja budjettirakenteet ovat kova pala purtavaksi.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Virastojen ja niiden välisen yhteistyön uudistamisessa hyödynnetään merkittävästi laajemmin digitalisaation mahdollistamia toimintamallipohjaisia ratkaisuja.**
- **Virastoja yhdistävien toimintamalliuudistusten osalta päätetään selkeästi sekä ao. uudistuksen rahoituksesta että toimeenpanon johtamismaandaaatista ja osaamisresursseista (esimerkkinä horisontaalisten digihankkeiden osalta nykyisen hallituksen puoliväliriihessä linjaama malli).**

Ohjaavan ministeriön ja ohjattavien virastojen käsitykset eivät ole kaikin osin samansuuntaisia sen osalta, missä asioissa ministeriö ohjaa ja missä asioissa ei. Tulohajaukseen kohdistuu menettelyiden, sisältöjen ja ministeriöiden ammattimaisuuden ja sitoutumisen osalta kritiikkiä. Liian monet tulossopimukset ovat sisällön osalta enemmän toimenpidesopimuksia, joihin erityisesti ministeriö haluaa määrittää viraston tehtäväksi omaan agendaansa liittyviä yksilöityjä toimenpiteitä. Toimenpiteiden päälle muotoillaan retorisia tavoitteita, joilla ei ole aitoa ohjausvaikutusta.

Virastot suhtautuvat tulohajaukseen vakavammin ja ammattimaisemmin kuin ministeriö, mitä perustelee se tosiasia, että virasto joutuu lunastamaan oman olemassaolonsa ja todistamaan lisäarvonsa ministeriön suuntaan vähintään kerran vuodessa. Ministeriöllä ei ole tätä velvoitetta.

Ministeriön vastuulla on tuoda tulohajausprosessiin hallitusohjelmaan sisältyviä policy-teemoja ja -tavoitteita sekä muotoilla näistä tulos- ja vaikuttavuustavoitteita yhdessä virastojen kanssa. Tulossopimuksiin eivät kuulu retoriset tavoitteet eivätkä lähtökohtaisesti myöskään toimenpidepohjaiset tavoitteet. Ministeriön tulisi keskustella ja sopia muiden ao. policyteemoihin liittyvien ministeriöiden kanssa yhteisten tavoitteiden määrittelystä. Eri virastoilla tulisi olla tulossopimuksissa nykyistä enemmän myös yhteisiä tulos- ja vaikuttavuus-

<sup>45</sup> Kettunen Pekka, Sandberg Siv, Fredriksson Cecilia (2016). Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016.

<sup>46</sup> Toimintamallipohjaisista uudistuksista on joitain esimerkkejä, joissa eri hallinnonaloilla olevat toimijat tekevät verkostopohjaista yhteistyötä: esim. SOTERKO (<http://www.soterko.fi/fi>), joka on kymmenen valtionhallinnon tutkimuslaitoksen yhteenliittymä.

tavoitteita. Ammattimaisen valmistelun pohjalta on mahdollista muotoilla ja sopia viraston kanssa sen toimintaa, toimenpiteitä ja resursseja suuntaavista tulos- ja vaikuttavuustavoitteista (so. mitä viraston tulee saada aikaan tuloksina ja vaikutuksina).

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Tulosohjauksessa painotetaan nykyistä enemmän virastojen yhteisiä tavoitteita, jotka ovat ilmiöihin, asiakkuuksiin, kehittämiseen tai palveluihin liittyviä tulos- ja vaikuttavuustavoitteita. Nämä tavoitteet sisällytetään virastojen tulossopimuksiin sekä tarvittavien osin myös virastojen johdon johtamissopimuksiin.**
- **Talousarviossa mahdollistetaan nykyistä joustavammin määrärahojen kohdentaminen virastojen yhteiseen tekemiseen joko yksilöidyillä momenteilla suoraan talousarviossa tai ao. virastojen momenttiensa puitteissa tekemillä allokointipäätöksillä.**

Ministeriöiden ja virastojen virkamiesjohdolla tulisi olla selkeästi määritelty virkaperusteinen tulosvastuu, joka kannustaa heitä toimimaan yhteistyössä. Tähän liittyen on yritetty luoda johtamissopimusmenettelyä, joka koskisi valtionhallinnon ylintä virkamiesjohtoa. Tähän saakka tämä on ollut varsin kokeiluhenkistä ja kattavuudeltaan satunnaista.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmaan sisältyvänä johtamisen uudistamisen tavoitteena on, että kaikissa ministeriöissä on hallinnonaloillaan kattavasti käytössä hallinnon uudistumista edistävät ylimmän johdon johtamissopimukset vuonna 2017. Tätä kirjoitettaessa ei ole tiedossa, kuinka kattavasti johtamissopimus on käytössä vuoden 2018 alusta lukien.

Johtamissopimuksen sisällön tulisi olla ao. organisaation (ministeriö tai virasto) talousarviossa, strategiassa ja tulossopimuksessa määriteltyjä tavoitteita yksilöidympi tavalla, joka aidosti vastuuttaa johtajan tavoitteeksi asetettujen tulosten ja vaikutusten aikaansaamisesta. Johtamissopimukseen tulisi sisällyttää myös yksilöityjä poikkihallinnollisia tavoitteita, joiden toteuttamisesta ao. johtaja vastaa sekä yksin että yhdessä muiden tavoitteeseen liittyvien toimijoiden kanssa.

### ESITÄMME, ETTÄ:

- **Valtionhallinnon ylimmän johdon johtamissopimukset otetaan käyttöön kaikkien ministeriöissä ja valtion virastoissa toimivien, ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvien johtajien osalta välittömästi ja viimeistään vuoden 2018 aikana. Johtamissopimusten toteutumista arvioidaan systemaattisesti ja arviointitulokset sisällytetään osaksi kehitettävää johtajien digitaalista kokemus- ja osaamisportfoliota.**



## 10. LOPUKSI: "VALTIOVALTA SUOMESSA KUULUU KANSALLE"

Nykytilan kuvaus näyttää ankealta, jopa ankaralta. Puolueista on tullut näkymättömän harmaita hallintokontto-reita, eduskunnasta on tullut jatkuvan työuupumuksen äärellä kamppailevien kansanedustajien keskinäisen nokittelun ja julkisuuspisteiden keruun näyttämö, jonka käsittelyyn hallitus tuo puutteellisesti kiireessä valmistetuja esityksiä, joita silloissa toimivat ministeriöt ja niiden virkamiehet ovat kellon ympäri valmistelleet ja korjanneet.

Kansalaiset seuraavat nykyajan demokratian toteutumista turtuneina, hämmentyneinä, tyrmistyneinä tai välinpitämättöminä.

Demokratian viralliset toimijat ovat enemmän tai vähemmän kanveesissa. Syntynyt tilanne tarjoaa mahdollisuuden uusille vaikuttajille ja vaikuttamisen kanaville. Nämä vaikuttajat toimivat toimeksiantopohjaisesti demokratian kulisseissa piilossa tavalliselta kansalta. Nämä toimijat saavat asiat etenemään, mutta kenen tilanne paranee tai tulee vähemmän huonommaksi näiden demokratian taustavaikuttajien uutieran vaikuttamistyön tuloksena. Meidän kaikkien vai niiden harvojen, joilla on mahdollisuus valjastaa unelmiensa ja tavoitteidensa soihdunkantajiksi uuden ajan vaikutustoimistoja?

Mistä uutta virtaa tuomaan keskustelevan kansan demokratia uudistuneena takaisin? Voisiko yhteiskunnassa tunnistetut ja vaikuttavat ilmiöt tuoda demokratian takaisin demokratiaan, politiikan takaisin politiikkaan sekä eetoksen takaisin eetokseen? Kyllä voisivat, jos demokratiaa puolustavilla uudisraivaajilla riittää tähän halua, kykyä ja uskoa.

Suomi hukkaa paljon potentiaalia ja kehitysmahdollisuuksia, mikäli päätöksenteko- ja hallintojärjestelmämme toimii vanhoilla sisäänpäin kääntyneillä rakenteilla ja toimintatavoilla. Nykyaikainen avoin verkostomainen keskinäiseen vuorovaikutukseen perustuva malli toisi kaikkien kansalaisten osaamisen ja aktiivisuuden kansakunnan yhteiseen käyttöön.

Demokratia on kansanvaltaa. Kansanvalta on kansalaisten osallisuutta. Mikäli kansalaisten osallisuus vähenee, heikkenee kansanvalta ja demokratia. Samalla heikkenee yhteiskunnan kyky kehittyä.

Suomi menestyy jatkossakin parhaiten vahvistamalla kansanvaltaa. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle. Piste.

### Post Scriptum

Yli sadan keskeisen suomalaisen vaikuttajan haastattelut päättyivät yleensä toteamukseen ”Olipa virkistävää pysähtyä tunniksi ajattelemaan”. Aikaa ajatteluun ei hektisen suorittamisen keskellä ole.

Kansakunta tarvitsee yhteiseen ajatteluun perustuvan tahtotilan tulevaisuudesta, totesivat haastateltavat. Kenen toimesta ja miten se syntyy, on kansanvallan keskeinen kysymys.

Yhteinen Suomi. Mitä sillä ymmärretään nyt ja tulevaisuudessa? Onko kansanvalta kaikkien suomalaisten valtaa ja ketkä ovat suomalaisia? Ajateltavaa riittää.



# 11. TIIVISTELMÄ

## Kansanvallan tila:

### NYKYTILA:

Edustuksellinen demokratia on näköalatonta. Luottamus heikkenee. Osallisuus vähenee ja erot kasvavat. Vastakkainasettelu lisääntyy. Vaalit keskeisin keino. Kansalaisyhteiskunnan uudet tavat haastavat edustuksellisen demokratian.

### TAVOITETILA:

Demokratia tarjoaa paljon vaihtoehtoisia osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja. Yhteistyö, yhteisöllisyys ja luottamus vahvistuvat. Tulevaisuuden tavoitetila kirkastuu.

### Toimenpiteet:

- Demokraattisen järjestelmän toimijat ylläpitävät prosessia, jossa käytävien keskusteluiden tuloksena muotoutuu pidemmän aikavälin näkemys suomalaisesta yhteiskunnasta ja demokratiasta. Kansalaisille tarjotaan tässä prosessissa aktiivisen toimijan rooli.
- Välittömän vaikuttamisen keinoja ja kanavia kehitetään ja kokeillaan ennakkoluulottomasti. Demokraattisen osallisuuden toimintatapoja kehitetään tarjoamalla kansalaisille uusia tapoja ja mahdollisuuksia osallistua

- ja vaikuttaa itseään, läheisiään ja koko yhteiskuntaa koskeviin asioihin.
- Käynnistetään eri tarpeet ja mahdollisuudet huomioiva vaalien laaja kokonaisvaltainen tuotekehitys (mm. vaalitapa, äänestäminen, edustuksellisuus).
- Vaalirahoitusta uudistetaan mahdollistamaan eri väestöryhmistä tulevien henkilöiden ehdokkuus mm. asettamalla kampanjointikustannuksille kaikkia ehdokkaita ja puolueita koskeva maksimirajoite.

## Päätöksenteon puitteet:

### NYKYTILA:

Agenda ei tule enää puolueilta, vaan monilta roolejaan muuttavilta toimijoilta. Kansallinen pitkän aikavälin yhteinen tahtotila jää syntymättä toimijoiden roolien epäselvyyden vuoksi. Ripustautuminen enemmistöhallitusten pakkoon heikentää hallitusten toimintakykyä ja laajaa yhteistä osallistumista.



### TAVOITETILA:

Päätöksenteon agenda syntyy laajan puolueiden ylläpitämän kansalaiskeskustelun toimesta. Eri poliittisten toimijoiden roolit ovat selkeät usean vaalikauden tahtotilan muodostamisen, yhden hallituskauden strategisen toiminnan ja jokapäiväisen käytännön toimeenpanon osalta. Vähemmistöhallitukseen on valmistauduttu.

### Toimenpiteet:

- Päätöksenteon eri toimijoiden keskinäistä käytännön työnjakoa selkeytetään kansallisesti keskeisten pitkän aikavälin linjausten ja niihin sitoutumisen vahvistamiseksi.
- Kullakin vaalikaudella hyvissä ajoin ennen seuraavia eduskuntavaaleja puolueet hyväksyvät yhteisen tilanne-

- kuvan ja keskeiset tulevat politiikan painopisteteemat sekä mahdolliset yhteiset tavoitteet niiden osalta.
- Valmistellaan ja päätetään vähemmistöhallitusten edellyttämät poliittiset pelisäännöt ja käytännöt sekä toiminnalliset muutokset valtioneuvoston ja eduskunnan työssä.

## Puolueet:

### NYKYTILA:

Yhteiskunnalliset uudistajat ovat halvaantuneet ideologisesti, henkisesti ja fyysisesti. Näköalaton ohjelmatyö, moniportaiset rakenteet ja vanhentuneet toimintamallit ovat karkottaneet ihmiset sekä ulkoistaneet poliittisen vaikuttamisen markkinoille. Puolueet ovat heikentäneet omia toimintaedellytyksiään. Puolueet puhuvat, mutta eivät puhuttele.

### TAVOITETILA:

Puolueet palaavat kansanvallan ytimeen ja vastuuseen demokratian uskottavuudesta ja kiinnostavuudesta. Ne määrittävät perustehtävänsä ja arvoperustansa uudestaan. Ne uudistavat ohjelmatyönsä, rakenteensa ja toimintatapansa sekä turvaavat riittävät toimintaresurssit. Puolueiden viesti puhuttelee ja aktivoi kansalaisia.

### Toimenpiteet:

- Puolueet vahvistavat omaa pitkän aikavälin politiikan suunnittelu- ja valmistelutyötä yhteiskunnallisen uudistuspolitiikan tukemiseksi.
- Puolueet aktivoivat ja avaavat omaa ohjelma- ja valmistelutyötään sekä puolueen jäsenten, että muiden kansalaisten osallisuuden vahvistamiseksi.
- Aidosti uudistuneiden puolueiden julkista rahoitusta vahvistetaan merkittävästi mahdollistamaan demokraattisen osallisuuden vahvistaminen ja poliittinen ohjelmatyö uusilla toimintamalleilla.
- Puolueet uudistavat oman hyvin moniportaisen järjestöstruktuurinsa siten, että se tukee toimintatapojen kehittämistä ja jäsenten osallistumismahdollisuuksien vahvistamista.
- Puolueet vahvistavat jäsensuhdettaan mm. jäsenrekisteriä ja sen tietosisältöjä kehittämällä yhteydenpidon ja osallisuuden lisäämiseksi.
- Puolueet lisäävät sille jäsenmaksua maksavien jäsenten päätösvaltaa sekä jäsenten roolia myös puolueen talouden osalta.
- Valtio tukee poliittista järjestäytymistä tekemällä puolueiden jäsenmaksuista verovähennyskelpoisia.
- Yhdistyslakia muutetaan siten, että puolueiden johto voidaan valita suoralla jäsenvaalilla ja suoraa sitovaa jäsenvaalia voidaan käyttää muutoinkin.

## Eduskunta:

### NYKYTILA:

Eduskunta ei ole yhteiskunnallisen keskustelun päänäyttämö. Kansanedustajat harjoittavat yksinpuhelua tulematta kuuliksi ja kuulematta esitettyjä kommentteja. Kärjistävä keskustelu lisää vastakainasettelua. Eduskunnan menneisyyttä ylläpitävät rakenteet ja menettelytavat takaavat jatkuvuuden ja vaimentavat muutokset. Lokaali ohittaa globaalin.

### TAVOITETILA:

Eduskunta on ajassa oleva keskustele- van demokratian ja päätöksenteon foorum, joka aktiivisesti ennakoii kehitystä sekä kansalaisten tilanteita, tavoitteita ja unelmia. Käytössä on kansakunnan parhaat välineet ja paras osaaminen. Kansainvälisyys on osa jokapäiväistä työtä.

### Toimenpiteet:

- Opposition mahdollisuuksia käydä poliittista keskustelua hallituksen kanssa vahvistetaan edelleen mm. lisäämällä opposition tiedonsaantia hallituksen valmistelusta.
- Eduskuntatyötä uudistetaan vastaamaan yhteiskunnassa ja hallinnossa tapahtuneita muutoksia ja mahdollisuuksia. Eduskuntatyön uudistamisesta tehdään perusteellinen selvitys toimenpide-esityksineen.
- Eduskunnan vuosikelloa muutetaan siten, että vuosittainen, kuukausittainen, viikoittainen ja päivittäinen työ rytmitetään uudella tavalla tavoitteena toiminnan selkeyttäminen, tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen sekä työpaineen vähentäminen olennaiseen keskittymällä. Näin vapautetaan aikaa ajattelulle.
- Eduskunnan syksyn budjettikäsittelyä pelkistetään ja nopeutetaan merkittävästi (esim. alle puoleen nykyisestä) varaamalla siitä vapautuva aika erityisesti kehyspäätöksen käsittelyyn ja tulevaisuuspainotteiseen politiikan suuntaamiseen.
- Valiokuntarakenne uudistetaan huomioiden mahdollisen strategisemman hallitusohjelman ja ilmiöpohjaisemman budjetin seuranta. Valtiovarainvaliokunnan jaostojako voidaan uudistaa tältä osin jo ennakoivasti.
- Otetaan käyttöön erilliset istuntoviikot, valiokuntaviikot sekä äänestyspäivät. Näiden oheen aikataulutetaan eduskuntaryhmien ja edustajien keskinäiseen yhteistoimintaan tarvittava aika.
- Istunto- ja valiokuntatyö tehdään ns. normaalina virka-aikana mahdollistaen edustajien ja heidän työtään avustavien henkilöiden suunnitelmallinen ajankäyttö ja eduskunnan ulkopuolella tapahtuva toiminta.
- Valiokuntatyölle laaditaan yhtenäiset prosessikuvaukset.
- Lisätään asiantuntijakuulemisen julkisuutta mm. julkisin kuulemisin sekä valiokuntien yhteiskokouksissa, että kunkin valiokunnan osalta.
- Lisätään asiantuntijakuulemisen alueellista (ml. kansainvälinen) ja sisällöllistä monipuolisuutta mm. käyttämällä säännönmukaisesti etäosallistumista.
- Lisätään tietoteknologian käyttöä mm. asiantuntijoiden etäkuulemisessa, asiakirjojen käsittelemisessä sekä valiokunnan jäsenten keskinäisessä yhteistoiminnassa.
- Mahdollistetaan osallistuminen valiokuntien kokouksiin ja tärkeisiin eduskunnan äänestyksiin myös etäyhteyden kautta.
- Otetaan käyttöön uudenlaisia keskustelufoorumeita – ”kansanvallan dialogiareenoita”- joissa käydään poliittista keskustelua jo ennen muodollista asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa.
- Kirjastoista tehdään kansanedustajien johdolla tapahtuvan keskustele- van demokratian kohtaamispaikkoja ja niille varataan tähän erillinen määräraha.
- Valiokuntatyössä otetaan käyttöön vaihteittainen mietinnön valmistelu ja päätöksenteko. Osa asiantuntijalausunnoista ja jopa julkisesta keskustelusta voi koskea ns. välimietintöä.
- Lisätään kansanedustajien jatkuvaa ja säännöllistä koulutusta ottamalla käyttöön mm. vuosittainen kansainvälinen koulutusjakso.
- Kansanedustajille annetaan kaikki työn edellyttämät nykyaikaiset välineet ja mahdollisuudet (ml. avustajapalvelut, tekninen tuki, liikkuminen Suomessa ja ulkomailla).
- Lisätään eduskunnan henkilöstön laajaa virkamieskiertoa ja jatkuvaa koulutusta

## Valtioneuvosto:

### NYKYTILA:

Hallitusohjelmat sisältävät runsaasti toimenpiteitä, eivät strategisia painopisteitä ja tavoitteita. Aikahorisontti rajoittuu yleensä hallituskauteen. Sipilän hallitusohjelman aiempaa strategisempien tavoitteiden toteutus ontuu. Kokonaisuuden hallintaa heikentää toimivalta-pohjaisesti siiloutunut rakenne ja toimintatapa. Siiloutumista vahvistaa hallinnonalapohjainen julkisen talouden suunnitelma ja talousarvio. Henkilöstön liikkuvuus on vähäistä. Poliittisen johtamisen välineet ja keinot ovat riittämättömiä.

### TAVOITETILA:

Hallitukset toimivat strategisen hallitusohjelman ja sen toimeenpanoa tukevien ilmiöpohjaisten julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion pohjalta. Valtionhallinto toimii pitkäjänteisesti vaikuttavasti ja yhtenäisesti. Henkilöstön liikkuvuus kasvaa merkittävästi ja kokonaisuusien ymmärtäminen vahvistuu. Poliittiselle johtamiselle on riittävät välineet ja keinot.

### Toimenpiteet:

- Pääministerin tosiasiallista asemaa valtioneuvoston ja hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa vahvistetaan lisäämällä häntä avustavan valtioneuvoston kanslian roolia, osaamista ja resursseja. Valtioneuvoston kanslian sisäistä johtamisjärjestelmää selkeytetään.
- Valtioneuvoston kanslian valtiosihteerillä tulee olla virallinen osallistumisoikeus ministerivaliokuntien, myös raha-asiainvaliokunnan kokouksiin.
- Poliittisten erityisavustajien riittävästä määrästä huolehditaan hallitusohjelmaan liittyvän poliittisen toimeenpanon valmistelun laadun ja nopeuden varmistamiseksi.
- Kaikille ministereille nimetään ammattimaisesta poliittisesta viestinnästä vastaava avustaja.
- Valtioneuvoston ja sen alla toimivien ministeriöiden sekä niiden alla toimivan valtioneuvoston siiloutuneisuutta vähennetään lisäämällä yhtenäisyyttä vahvistavia rakenteita ja toimintatapoja.
- Poliittiset valtiosihteerit nimetään kaikkiin ministeriöihin. Koko valtioneuvoston työn johtamisen ja koordinoimisen vahvistamiseksi pääministerin tueksi kootaan kustakin hallitusryhmistä yksi valtiosihteeriksi valtioneuvoston kanslian yhteyteen.
- Poliittisten valtiosihteerien rooli suhteessa kansliapäälliköihin selkeytetään siten, että valtiosihteerit vastaa hallitusohjelman toimeenpanon johtamisesta ja siihen

liittyvästä koordinaatiosta muiden ministeriöiden kanssa. Kansliapäällikkö vastaa muusta ministeriön hallinnollisesta johtamisesta.

- Kansliapäällikkökokouksen muodollista ja tosiasiallista asemaa koko valtioneuvoston työtä hallinnollisesti ohjaavana toimielimenä vahvistetaan. Kansliapäällikkökokous muutetaan valtioneuvoston operatiiviseksi johtoryhmäksi, joka raportoi toiminnastaan kokonaisuutena pääministerille, teemakohtaisesti hallituksen policy -ministeriryhmille sekä linjassa ministeriökohtaisesti ao. ministereille.
- Hallitusohjelman sisältötavoitteita ja taloutta tarkastellaan nykyistä yhtenäisempänä kokonaisuutena varuamalla hyväksytyille tavoitteille tarvittavat määrärahat.
- Pääsääntöisesti tulee pyrkiä yhden ministerin ministeriöihin, kun se on ministeriön yhtenäisen toimialan ja johtamisen kannalta perusteltua (esim. sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö).
- Hallinnon virkamiesten liikkuvuutta eri hallinnonalojen kesken ja myös muiden sektoreiden välillä lisätään mm. yhtenäistämällä palkkausrakenteet ja luomalla liikkuvuudelle kannusteita.
- Siiloutumisen vähentämiseksi ja monimutkaistuvien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisen tukemiseksi valtion budjetin rakenne uudistetaan osin ns. ilmiöpohjaiseksi budjetoinniksi.

## Ilmiöpohjaisuus:

### NYKYTILA:

Merkittävät yhteiskunnalliset ilmiöt loistavat poissaolollaan yhdestä tärkeimmästä hallituksen valmistelusta ja eduskunnan päättämästä sekä laajasti julkishallintoa ja sen virkamiehistöä ohjaavasta asiakirjasta eli valtion talousarviosta. Demokratian keskeiset toimijat eivät ota valtion talousarviossa sitovasti lainkaan kantaa siihen, mitkä ovat hallituksen ja eduskunnan näkemyksen mukaan polttavia yhteiskunnan kehitykseen vaikuttavia ilmiöitä, missä tilanteessa niiden suhteen ollaan nykytilassa, mihin suuntaan ilmiöiden osalta halutaan edetä, mitä niiden osalta halutaan saada vaikutuksina aikaan sekä kuinka paljon vaikutusten aikaansaamiseen tulee kohdentaa määrärahoja.



### TAVOITETILA:

Hallitusohjelmaan sisältyy poliittisesti priorisoituja merkittäviä yhteiskunnassa vaikuttavia ilmiötä (2-4), joille on määritelty strategiset tavoitteet. Valitut ilmiöt ja niihin liittyvät vaikuttavuustavoitteet ovat keskeinen osa julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmistelua sekä hallitusohjelman toimeenpanon johtamista. Talousarvioesitykseen sisältyvät ilmiöperusteiset vaikuttavuustavoitteet ja määrärahat esitetään sitovina määräraha-momenttien päätösosassa. Näin eduskunnan päätöksellä hallitus ja hallinto vastaavat paitsi rahojen käytöstä niin myös rahoilla aikaansaataavista vaikutuksista. Ilmiöt tuovat eduskunnan ja hallituksen väliseen dialogiin rahojen lisäksi myös yhteiskunnallisesti merkittävät sisältöteemat.

### Toimenpiteet:

- Hallitusohjelman toimeenpanon johtamiseen liittyen valittujen 2–4 ilmiön osalta määritetään ministeriryhmät, jotka vastaavat hallituksen tasolla ilmiöihin liittyvien tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja toimenpidekokonaisuuksista sekä niille myönnettävää rahoitusta koskevasta päätöksenteosta. Ministeriöiden tehtävänä on järjestää julkishallinnon, kolmannen sektorin tai yrityssektorin toimijoita tuottamaan toimenpiteitä, joilla asetetut tavoitteet on mahdollista toteuttaa.
- Eduskunta voisi päättää osallistua osin ilmiöpohjaisen budjetoinnin kokeiluun esim. perustamalla valtiovarainvaliokunnan yhteyteen ilmiöpohjaiset jaostot, jotka käsittelevät ilmiöihin liittyviä hallituksen esityksiä sitoviksi tulos- ja vaikuttavuustavoiteiksi sekä näiden toteuttamiseen myönnettäviksi määrärahoiksi.
- Luodaan kokeilupohjaisesti menettelyt ja käytännöt, joilla varmistetaan strategisen hallitusohjelman,

julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion sisällöllinen yhteensopivuus.

- Rahoitusta koskevat pitkän aikavälin linjaukset (JTS) ja vuositason talousarvioesitykseen tulevat määrärahat perustellaan hallitusohjelmaan sisältyviä strategisia tavoitteita mukaillen ilmiöperusteisesti.
- Valittavien 2–4 ilmiön osalta määritetään 4–6 vuoden strategiset tulos- ja vaikuttavuustavoitteet sekä näitä täsmentävät mittari-/indikaattoripohjaiset vuositason sitovat kehitystavoitteet määrärahamomentin päätösosassa yhdessä tavoitteiden toteuttamiseksi myönnettävän määrärahan kanssa.
- Eduskunnan päättämällä sitovilla tulos- ja vaikuttavuusperusteisilla tavoitteilla luodaan tasapaino johtamistehtäviin sisältyvän virkaperusteisen tulosvastuun ja toimivallan välille. Hallitus ja sen ministerit ovat ilmiöihin liittyvien tulos- ja vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta poliittisessa tulosvastuussa eduskunnalle.

## Ministeriöiden alainen hallinto:

### NYKYTILA:

Virastorakenteen eriytynyt kehitys ja hallintorakenteisiin perustuva talouden suunnittelu- ja ohjausmalli sekä hallinnollis-tekninen tulosohtausmenettely ovat johtaneet siihen, että valtionhallinto on kokonaisuutena vaikeasti hahmotettava ja vahvasti siiloutunut. Talouden suunnittelu- ja ohjausmallin siiloperusteisuus ei ole kannustanut ministeriöitä ja virastoja toimintamallipohjaiseen yhteistyöhön hallinnonalan sisällä tai hallinnonalojen välillä. Pääosassa ovat olleet hallinnonalojen sisäiset rakennepohjaiset uudistukset, joita on toteutettu virastoja lakkauttamalla, eriyttämällä ja yhdistämällä. Toimintojen digitalisointi on avaamassa tietä myös toimintamallipohjaisille muutoksille.



### TAVOITETILA:

Valtion keskushallintoa (ministeriöt, virastot ja laitokset) uudistetaan kansalais- ja toimintalähtöisesti digitalisaatiota fiksusti ja laaja-alaisesti hyödyntäen. Ministeriöiden ja virastojen vastuut ja valtuudet määritetään tavalla, joka vähentää em. toimijoiden välisiä epäselvyyksiä ja jännitteitä sekä vahvistaa keskinäistä luottamusta ja arvostusta. Valtion keskushallinnon henkilöstöpolitiikkaa ja käytäntöjä uudistetaan tavalla, joka lisää merkittävästi henkilöstön liikkuvuutta ministeriöiden välillä sekä virastojen ja ministeriöiden välillä. Keskushallinnon uudistuksia toteutetaan pääsääntöisesti toimintamallipohjaisesti sekä tarvittaessa myös rakennepohjaisesti yhtenäisiin linjauksiin perustuen.

### Toimenpiteet:

- Virastojen ja niiden välisen yhteistyön uudistamisessa hyödynnetään merkittävästi laajemmin digitalisaation mahdollistamia toimintamallipohjaisia ratkaisuja.
- Virastoja yhdistävien toimintamalliuudistusten osalta päätetään selkeästi sekä ao. uudistuksen rahoituksesta että toimeenpanon johtamismaandatasta ja osaamisresurssista (esimerkkinä horisontaalisten digihankkeiden osalta nykyisen hallituksen puoliväliriihessä linjaama malli).
- Tulosohtauksessa painotetaan nykyistä enemmän virastojen yhteisiä tavoitteita, jotka ovat ilmiöihin, asiakkuuksiin, kehittämiseen tai palveluihin liittyviä tulos- ja vaikuttavuustavoitteita. Nämä tavoitteet sisällytetään virastojen tulosopimuksiin sekä tarvittavin osin myös virastojen johdon johtamissopimuksiin.
- Talousarviossa mahdollistetaan nykyistä joustavammin määrärahojen kohdentaminen virastojen yhteiseen tekemiseen joko yksilöidyillä momenteilla suoraan talousarviossa tai ao. virastojen momenttiansa puitteissa tekemillä allokointipäätöksillä.
- Valtionhallinnon ylimmän johdon johtamissopimukset otetaan käyttöön kaikkien ministeriöissä ja valtion virastoissa toimivien, ylimpään virkamiesjohtoon kuuluvien johtajien osalta välittömästi ja viimeistään vuoden 2018 aikana. Johtamissopimusten toteutumista arvioidaan systemaattisesti ja arviointitulokset sisällytetään osaksi kehitettävää johtajien digitaalista kokemus- ja osaamisportfoliota.

## KIRJALLISUUTTA

- Alasuutari Pertti (2017) Tasavalta. Sodan jälkeisen Suomen kaudet ja trendit. Vastapaino.
- Apunen Matti, Junger Mikael, Tujunen Taru (2016) Pelastakaa puolueet. Eva Pamfletti.
- Bourgon Jocelyne (2017) The New Synthesis of Public Administration. Dansk Psykologisk Forlag.
- Public Trust in Government Remains Near Historic Lows as Partisan Attitudes Shift (2017). Pew Research Center
- Centre fo Policy Development (2017) What Do Australians Want. Active and Effective Government Fit for the Ages: Discussion paper. www.cbd.org.au
- Curtain Richard (2006) Citizens can solve wicked problems. Centre fo Policy Development. Australia.
- Demokratian kohtalo (useita kirjoittajia). Magma / Förlaget 2017
- Eduskunnan kehittämistyöryhmä 88 loppuraportti 20.10.1989
- Eduskunnan työjärjestys. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040>
- Gretschel Anu, Myllyniemi Sami (2017): Työtä, koulutus- tai harjoittelupaikkaa ilman olevien nuorten käsityksiä tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista. Nuorisotutkimusseura ry. NEET-nuorten haastattelututkimus.
- Grönlund Kimmo, Wass Hanna (toim.) (2016) Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus. Oikeusministeriö 28/2016.
- Jutila Karina (2016) Pilaako eliitti Suomen? Kunnallisan alan kehittämässätiö
- Kansan arvot 2017. T-Media ja Taloudellinen tiedotustoimisto.
- Keskushallintohankkeen uudistushankkeen esiselvitys (2016). Lähtökohdat ja esiselvityksen tulokset. VM 37/2016
- Keskushallinnon virastorakenneselvitys (2014). Keskushallinnon virastorakenne – kartoitus nykytilasta. Valtiovarainministeriö 8/2014
- Keskus- ja aluehallinnon virastoeselvityshankkeen yhteinen koontiraportti. Valtiovarainministeriö 5/2015.
- Kettunen Pekka, Sandberg Siv, Fredriksson Cecilia (2016). EUROOPPALAISET HALLINTOJÄRJESTELMÄT VERTAILUSSA. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016.
- Koiranen Ilkka, Koivula Aki, Saarinen Arttu, Räsänen Pekka (2017) Puolueiden rakenteet ja jäsenistön verkostot. Kunnallisan alan kehittämässätiö.
- Kosonen Mikko (2017). Kohti yhden valtioneuvoston mallia. Kanava 2/2017.
- Kosonen Mikko, Doz Yvez (2014) Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State, Sitra Studies 80
- Kotimaisten kielten keskus. Suositus ”Deliberatiivinen demokratia” suomenkielisestä vastineesta. 9.6.2015.
- Mustajärvi Olli (2009). Kansanedustajien tietotekniikan käyttö – kirjoituskoneesta Internet-aikaan, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2009
- Määttä Seppo (2011) Mission Possible. Agility and Effectiveness in State Governance. Sitra Studies 57/2011.
- Niemi Mari K, Raunio Tapio, Ruostetsaari Ilkka (toim.) (2017) Poliittinen valta Suomessa. Vastapaino
- Työkyvyttömyyseläkkeensaajien eläketurva ja toimeentulo 2000-luvulla. ETK:n tutkimuksia 04/2017
- OECD (2010). Finland. Working Together to Sustain Success. Full report. OECD Public Governance Reviews.
- OECD (2014). Finland. Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. OECD Public Governance Reviews.
- OECD (2015) Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. Summary of Key Findings. Public Governance Reviews.
- OECD (2015). WHOLE-OF-GOVERNMENT STRATEGY STEERING: TOWARDS A BLUEPRINT FOR REFORM. Stephane Jacobzone OECD Project Team. 24 February 2015, Helsinki, Finland
- Pyykkönen Jussi, Myrskylä Pekka, Haavisto Ilkka, Hiilamo Heikki, Nord Ulla (2016): Kadonneet työmiehet.
- Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen (2014). Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.1014. VM142:00/2013
- Sitran megatrendit ja megatrendikortit 2017. <https://www.sitra.fi/aiheet/megatrendit/#megatrendit-2017>



- Steiner, J. (2012). Learning to Deliberate. Teoksessa Citizens' Voices: Experiments in Democratic Renewal and Reform, Carney G. M. & Harris C. (toim.) IRCHSS.
- UK Policy Lab <https://openpolicy.blog.gov.uk>
- Valtion keskus- ja aluehallinnon virastoseelvitys -hanke (VIRSU) 4/2015. Valtiovarainministeriö.
- Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen (2014) Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014.
- Valtioneuvoston muutostekijäkortit (2017). <http://vnk.fi/documents/10616/1645629/Muutostekij%C3%A4kortit/2ef06a4a-1aa5-4608-850e-7ee8e98af03c>
- Valtioneuvoston yhteiset muutostekijät (2017). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2017.
- Valtiovarainministeriö (2017). Tehostetulla ohjaamisella vauhtia julkisten palveluiden uudistamiseen ja digitalisointiin. Perustelumuistio 4.4.2017.
- Vähemmistöhallitus avaa politiikan pattitilanteet. Karina Jutila ja Terhi Tikkala Kanava-lehdessä 7.3.2014.

# MEGATRENDIT

## Globalisaatio

Globalisaatio ja sen vastavoimana nouseva nationalismi ja protektionismi luovat epävarmuutta ja uusia valintatilanteita. Tarve globaaleille ratkaisuille kasvaa. Lokalisaatio ja uudet sosiaaliset verkostot haastavat samalla vanhat kansalliset rakenteet. Kansalaiset liikkuvat työn ja mahdollisuuksien perässä maasta toiseen. Usein heitä vetävät puoleensa maailman metropolit, joissa luodaan globaalia rajat ylittävää kaupunkikulttuuria. (Sitran megatrendit 2017)

## Ilmastonmuutos

Kestävyyskriisi on akuutti ja se liittyy sekä luonnonresurssien niukkenemiseen että ilmastonmuutokseen. Aikamme suurin haaste on löytää ratkaisu luonnonresurssien käytön ja päästöjen irtikytkennälle talouskasvusta ja koetusta hyvinvoinnista. Teknologia tarjoaa tähän jo paljon mahdollisuuksia. Haastavinta on muuttaa ihmisten käyttäytymistä.

## Digitalisaatio

Digitalisaatio on tämänhetkistä murrosta voimakkaimmin määrittelevä teknologian kehitysmuoto. Yhä suurempi osa prosesseista muuttuu digitaaliseksi. Robotisaation ja keinoälyn myötä tuotanto ja palvelut sekä vaativatkin työtehtävät automatisoituvat korvaten ihmistyötä. (Sitran megatrendit 2017)

Tiedosta on tullut samalla tavalla merkittävä valtatekijä kuin tuotantovälineiden omistuksesta. Tiedon ja sen jakelukanavien hallitseminen on avain niin taloudelliseen kuin poliittiseenkin valtaan. Kansalaiset ovat kansainvälisen tietoverkon etäispäätteitä niin työssään kuin vapaa-aikanaan. Tämä tarjoaa uusia mahdollisuuksia tiedon lisäämiseen ja valinnanmahdollisuuksien parantamiseen. Toisaalta riippuvuusuhde tietoverkkoihin antaa mahdollisuuden entistä keskitetympään vallankäyttöön.

## Demografia

Eliniän piteneminen ja väestörakenteen vanheneminen haastavat yhteiskuntia monella tavalla. Hyvinvointimallin tulevaisuus on nousemassa seuraavan kymmenen vuoden suurimmaksi kysymykseksi Pohjoismaissa. Palvelujen ja tukiverkon rahoituksen ja ylläpidon turvaaminen vaikeutuvat väestön ikääntyessä ja hyvinvoinnin maksajajoukon samalla pienentyessä. Vähemmistöksi jäävät nuoret ikäluokat eivät voi yksin olla vastuussa uusien toimintatapojen, teknologioiden ja kestäväen elintavan omaksumisesta. Toisaalta ihmisen toimintakyky voi tulevaisuudessa olla ikää määrittävämpi tekijä. (Sitran megatrendit 2017)

## Geopolitiikka

Kansainvälisen järjestyksen murros muuttaa globaalia voimatasapainoa. Alueelliset, nousevat voimakeskukset haastavat Yhdysvaltojen voimakasta roolia. Samanaikaisesti kansallisvaltioiden perinteistä kansainvälistä asemaa kyseenalaistavat erilaiset monetasoiset verkostot, toimijat ja uudet toimintatavat. Kansainvälinen sopimus pohjainen järjestelmä on muutospaineen alla. Kiihtyvä kilpailu luonnonvaroista, ilmastonmuutos ja muut ympäristön tilan muutokset kasvattavat alueellisten konfliktien riskiä luoden maailmanlaajuisesti epävakautta. Teknologiakehitys muuttaa globaaleja arvo- ja ansaintaketjuja vähentäen maailmantalouden kauppavirtoja ja hidastaen globalisaatiokehitystä. Yhdysvaltain ja Kiinan kilpailullinen keskinäisriippuvuus on edelleen globaalia talouskehitystä eniten määrittävä tekijä myös 2030-luvulla. Suomen kannalta erittäin merkittävää on EU:n ja öljyriippuvaisen Venäjän tulevaisuuden kehitys. (Vnk:n muutoskortit, 2017)

## Turvattomuus

Turvattomuuden tunne on eri kyselyiden mukaan lisääntynyt. Turvallisuuden tunteen heikentyminen ei kohdistu yksittäiseen tekijään vaan useisiin tekijöihin, jotka koetaan eri väestö- ja ikäryhmissä erilaisin tavoin: esim. yksinäisyys, työttömyys, turvapaikanhakijat, Syyrian sota, uskonnolliset ääriliikkeet, kansainvälinen terrorismi ja valtioiden väliset valtajännitteet (mm. USA ja Pohjois-Korea). Suomen poliittisen johdon piirissä esitettiin useasti, että laaja-alaisen sodan mahdollisuus on viime aikoina vahvistunut. Jatkuvasti päivittyvä media uutisointi vaikuttaa merkittävästi ihmisten kokemaan turvattomuuteen. Turvattomuuden kokemuksen vahvistuminen ei saa tukea rikollisuuskehityksestä esim. asuntomurroissa, jotka ovat tilastojen mukaan vähentyneet Suomessa.

### **Edustuksellisen demokratian kriisi**

OECD -maissa yhteiskunnallinen eriarvoistuminen on ollut kasvava trendi, vaikka pohjoismaissa kehitys on ollut tasaisempaa. Globaaleissa luottamusbarometreissa on mitattu hälyttäviä lukuja kansalaisten luottamuksen rapautumisesta instituutioihin, bisnekseen ja hallitukseen. (Sitran megatrendit 2017). Eri väestöryhmien väliset erot poliittiseen järjestelmään kiinnittymisessä ja poliittisessa osallistumisessa ovat viime vuosikymmeninä selvästi kasvaneet. Osallistumiserot hyvä- ja huono-osaisten välillä ovat vain kasvaneet sitä mukaa kun yleinen äänestysaktiivisuuden taso on kääntynyt laskuun, mikä Suomessa tapahtui 1980-luvun puolessavälissä. Edustuksellisen demokratian vakavin haaste liittyykin nykyisin siihen, miten välttää poliittisen vaikuttamisen keskittyminen hyväosaisten ja liian pienen eliitin käsiin. Edustuksellisen demokratian suurin haastaja voi löytyä teknologiasta ja sen ihmisille tarjoamista mahdollisuuksista vaikuttaa asioihin suoraan ja nopeasti. Teknologian luoma yhteisöllisyys ja kyky toimia suoraan muiden kanssa mahdollistaa ihmisten osallistumisen ja toimijuuden yhteiskunnassa ennennäkemättömällä tavalla (Sitran megatrendit 2017).

### **Alueellinen eriytyminen**

Useat maat ovat vauraampia kuin koskaan, mutta länsimaissa kamppaillaan kasvavien tulo- ja hyvinvointierojen kanssa. Työn murros ja globalisaatio ovat jakaneet ihmisiä voittajiin ja häviäjiin voimakkaammin. Tuloerojen kasvu on yksi merkittävä väestörakenteen eriytymistä vahvistava tekijä. (Sitran megatrendit 2017) Suurilla kaupunkiseuduilla tuloerot ovat muuta maata suuremmat. Pienituloiset asukkaat keskittyvät enemmän keskuskuntaan. Asumisen kalleus ja etninen monimuotoisuus vahvistavat myös eriytymiskehitystä. Mahdollisesti vahvistuva alueellinen eriytyminen voi luoda jännitteitä väestöryhmien välille, mikä haastaa yhteiskunnallisen eheyden.

### **Nuorten sosiaalinen ja yhteiskunnallinen syrjäytyminen**

Syrjäytyneillä suomalaisnuorilla menee keskimääräistä huonommin kaikilla elämän osa-alueilla. He suhtautuvat omaan ja koko maailman tulevaisuuteen muita nuoria pessimistisemmin, luottavat ihmisiin vähemmän, ovat yksinäisempiä, äänestävät laiskemmin, eivätkä koe itseään niin vahvasti osaksi suomalaista yhteiskuntaa kuin muut nuoret. Nuorten itsensä mielestä syrjäytyminen on ulosjäämistä sosiaalisesta elämästä, mikä konkretisoituu ystävien puutteena. Ulkopuolisuus palkkatyöstä ja opiskelusta on nuorten mielestä vähemmän olennaista. Jo 69 000 nuoren on arvioitu pudonneen yhteiskunnan ulkosyrjälle ilman kunnan koulutusta ja työtä. Syrjäytyneitä nuoria arvioidaan tulevan lisää joka vuosi ja ongelma koskee erityisesti nuoria miehiä isoissa kaupungeissa. Työelämän ulkopuolella on pysyvästi lähes 79 000 parhaassa työssä olevaa 25–54-vuotiasta miestä, jotka eivät tee töitä, opiskele tai ole työkyvyttömyyseläkkeellä. Työllisyystilastoissa näistä miehistä noin 50 400 luetaan ryhmään ”muut työvoiman ulkopuolella olevat”. He eivät hae töitä, mutta heitä ei kuitenkaan ole todettu työkyvyttömiksi. Lisäksi työelämän ulkopuolella on noin 28 200 työtöntä miestä, joiden paluuta työelämään ei voida pitää todennäköisenä.

### **Työn murros ja yhteiskunnallinen osallisuus**

Työn murros muuttaa länsimaisia yhteiskuntia perinpohjaisella tavalla. Robotisaatio, digitalisoituminen ja globalisaatio muuttavat tuotannon rakenteita niin, että tuotannon ja ihmistyövoiman linkki on yhä haastavampi. Se, miten yhteiskunnat järjestävät uudelleen ihmisten osallisuuden yhteiskuntaan, jos palkkatyö vähenee merkittävästi, on iso kysymys läntisille yhteiskunnille. Työn murroksen perustavalaatuisin muutos on se, että työ perinteisenä yhteiskuntaan kiinnittymisen pääväylänä menee poikki, eikä perinteisesti ymmärretty ja koettu työ toimi enää luonnollisena tulonjaon ja toimeentulon tasaamisen mekanismina.

### **Kaupungistuminen: Aluepolitiikan takuu-aika on umpeutunut**

Vuonna 2050 lähes 70 % maailman ihmisistä asuu kaupungeissa (Sitran megatrendit 2017). Globaali megatrendi näkyy myös ”myöhäiskaupungistuneessa” Suomessa vahvistuneena kehityssuuntana. Maaseutu tyhjenee ja väki muuttaa kaupunkiin. Neljäntoista suuren ja keskisuuren kaupunkiseutujen alueilla on n. 70 % suomalaisista, yli 70 % työllisistä ja työpaikoista sekä bruttokansantuotteesta, 90 % tutkimus- ja kehittämismenoista sekä yli 60 % yrityksistä. Perinteinen aluepolitiikka on menettänyt merkitystään. Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen ulkopuoliset alueet ovat vaikeuksissa monen samanaikaisen negatiivisen kehitystekijän vuoksi. Eräät yksittäiset suurten kasvukeskusten ulkopuoliset seutukunnat menestyvät vahvalla toimialakohtaisella erikoistumisella, joka toisaalta on herkkä esim. suhdannevaihteluille.


**SITRA**

**SITRA TYÖPAPERI** 23.2.2018

Sitra Työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakkoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

ISBN 978-952-347-032-3 (PDF)

**SITRA.FI**

Itämerenkatu 11-13,  
PL 160, 00181 Helsinki  
Puhelin 0294 619 991  
 @SitraFund