



Luottamuksen vahvistaminen hallintoon ja yhteiskunnassa

Ehdotukset

- Vahvistetaan kansalaisten osallisuutta ja edistetään selkokieltä suunnitelmallisesti julkisella sektorilla.
- Julkisen sektorin yhteinen etiikka- ja integriteettiohjelmalla vahvistetaan luottamusta.

Tiivistelmä

OECD:n luottamusarviointi osoitti, että suomalaisten luottamus mahdollisuuksiinsa osallistua ja vaikuttaa on selkeästi verrokkimaita, kuten muut Pohjismaat, alhaisempi. Vain 40 % luotti mahdollisuuksiinsa vaikuttaa. OECD pitää suomalaisen demokratiajärjestelmän yhtenä suurimpana heikkoutena kansalaisten osallistumisen eriarvoistumista ja toteaa, että on tarpeen laajentaa osallistumismahdollisuuksia, joilla kansalaisten näkemyksiä ohjataan päätöksentekoon. Tämä tarkoittaa kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ottamista paremmin mukaan valmistelun eri vaiheisiin ja säännöllisen palautteen antamista heidän osallistumistaan ja panoksestaan.

Avoimen hallinnon ja valtion ennakoivan ohjauksen kehittämistyön jatkon tueksi tarvitaan vahva tahtotila ja johdon tuki, jotta voidaan ohjauksella ja käytännön tuella vakiinnuttaa osallisuus aidosti osaksi valmisteluprosesseja. Kehitteillä olevista kansallisista dialogeista saatavan tiedon vahva hyödyntäminen sekä prosesseihin että tulevaisuustyöhön on tärkeä osa osallisuuden vahvistamista. Keskeistä on myös osaamisen lisääminen osallisuuden merkityksestä politiikkatoimien valmistelussa ja tavoista toteuttaa sitä.

Jotta kansalaiset voivat luottaa hallintoon, on kaikkien oikeus ymmärtää ja tulla ymmärretyksi tärkeää. Selkokieltä tarvitsee suomalaisista arvioiden mukaan 10-14% ja määrä on kasvussa. Tämä vaatii muun muassa suunnitelmallista ja ennakoivaa selkokielen (vielä selkeää virkakieltä helpompi kielimuoto) osaamisen ja määrän lisäämistä julkisen sektorin organisaatioissa. Koska julkisen sektorin resurssit ovat rajalliset, on erityisen tärkeää, että selkokielen lisäämistä voidaan kohdistaa oikein sinne missä lisäarvo on suurin.

Pätevyyteen perustuva virkamieskunta ja arvopohjainen lähestymistapa ovat julkisen sektorin integriteettijärjestelmän keskeisiä elementtejä. OECD totesi luottamusarvioinnissaan, että Suomen on edelleen panostettava tämän vahvuuden säilyttämiseen, riskit on tunnistettava ajoissa ja hallittava tehokkaasti. Tulevalle hallituskaudelle ehdotetaan julkisen sektorin yhteinen etiikka- ja integriteettiohjelmaa, jolla voidaan vahvistaa tätä julkisen sektorin yhteistä työtä. Ohjelma toimisi kiinteässä yhteistyössä korruption vastaisen työn kanssa.

Laajemmat perustelut

Tausta - Luottamus on keskeistä

Suomea on perinteisesti pidetty vahvan luottamuksen maana. Luottamus on nähty yhteiskuntaa koossa pitävänä voimana ja kivijalkana, joka mahdollistaa hyvän, tehokkaan ja uudistuskäykyisen hallinnon. Korkea luottamus eri toimijoiden kesken on kivijalka, jolle koko suomalaisen yhteiskunnan toimivuus rakentuu.

Tutkimusten mukaan luottamus toisiin ihmisiin, julkisiin instituutioihin ja koko yhteiskuntaan korreloi vahvasti taloudellisen vaurauden ja tämän tasaisen jakautumisen kanssa. Yhteiskuntatieteilijöiden mukaan luottamus toimii yhteisöjä ja yhteiskuntia koossa pitävä sidosaineena ja ”öljynä”, joka tukee ihmisten välistä vuorovaikutusta, yhteistyötä ja sopimista. Poliittikan tutkijat puolestaan korostavat sitä, että luottamus, yhdistettynä sopivaan määrään kriittistä epäilyä, on tärkeä edellytys demokratialle ja poliittisen järjestelmän legitimitetille. Taloustieteilijöiden mukaan luottamus tukee talouskasvua, tehostaa markkinataloutta, edistää resurssien tehokasta kohdentamista ja kannustaa vaihtoon ja innovaatioihin. Luottamuksen on arvioitu parantavan elämänlaatua ja inhimillisen pääoman muodostumista. Ihmiset, jotka elävät korkean luottamuksen yhteisöissä ovat onnellisempia, terveempiä ja aktiivisempia kansalaisia.

Yhteistyö yhteiskunnan eri toimijoiden kesken lisää yhteistä ymmärrystä ratkaisua vaativista asioista ja näin parantaa valmistelun laatua ja vahvistaa tehtyjen päätösten toimeenpanoa. Julkisen keskustelun ja osallistumisen kautta syntyy yhteinen sitoutuminen tulevaisuutta koskeviin päätöksiin ja vaikutusten aikaansaamiseen. Luottamuksen puute sen sijaan lisää epävarmuutta, vaikeuttaa sopimista ja synnyttää vastustusta, vaikka tämä olisi toimijoiden etujen vastaista. Lisäksi luottamuksen puute kannustaa lyhytnäköiseen oman edun tavoitteluun sekä vähentää halukkuutta sopimusten ja sääntöjen noudattamiseen. Se lyhentää myös politiikkavalmistelun aikajännettä, kun pitkän aikavälin lupaukset ja tavoitteet menettävät uskottavuutensa.

Suomalainen paradoksi ja kansalaisten osallisuus luottamuksen vahvistamiseksi

OECD teki Suomelle luottamusarvioinnin 2021, jossa OECD nosti keskeisesti esille suomalaisen paradoksin. Paradoksilla tarkoitetaan, että vaikka luottamus hallintoon on Suomessa suhteellisen korkealla tasolla, on suomalaisten luottamus mahdollisuuksiinsa osallistua ja vaikuttaa selkeästi verrokkimaita, kuten muut Pohjaismaat, alhaisempi. Vain 40 % luotti mahdollisuuksiinsa vaikuttaa (ulkoinen kansalaispätevyys) ja vain 30% uskoi omaan kykyynsä osallistua (sisäinen kansalaispätevyys).

OECD on arvioinut Suomen tilannetta ja kehittämistarvetta myös kahdessa muussa luottamusyhteiskuntaan liittyvässä arvioinnissa ja työssä. Kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien arviointi nosti esille, että sosioekonomisesta asemasta tai koulutus- ja ammattitaidon puutteesta johtuva epätasa-arvo julkisessa päätöksenteossa ja julkisessa elämässä on edelleen syrjäyttänyt joitakin ryhmiä ja on nyt yksi keskeinen huolenaihe. Suomi on kansainvälisesti verrattuna demokratialtaan ja kansalaisyhteiskunnaltaan vahva maa. OECD pitää kuitenkin suomalaisen demokratiajärjestelmän yhtenä suurimpana heikkoutena kansalaisten osallistumisen eriarvoistumista, erityisesti äänestysaktiivisuuden laskua. OECD toteaa arvioinnissaan, että on selvää, että on tarpeen laajentaa osallistumismahdollisuuksia, joilla kansalaisten näkemyksiä ohjataan päätöksentekoon. Tämä tarkoittaa kansalaisten ottamista paremmin mukaan valmistelun eri vaiheisiin ja säännöllisen palautteen antamista kansalaisyhteiskunnan toimijoille heidän osallistumisestaan ja panoksestaan.

Käynnissä on myös EU:n rahoittama OECD:n työ Suomen valtion ennakoinnin ohjauksen kehittämiseksi, niin että ohjaus nykyistä paremmin tukee yhteiskunnan systeemistä muutosta. Tavoitteena on proaktiivisuus eli dynaaminen ohjausmalli, joka tukee yhteiskunnan systeemistä muutosta ja mahdollistaa muutosten pitkäjänteisen ja vaikuttavan ohjauksen, ja jossa innovaatio on toiminnan ytimessä ja ennakointi mukana osana mallin perustoimintaa. Suomessa on merkittävä määrä tulevaisuus- ja ennakointityötä, mutta niiden tulokset eivät löydä tietään strategiseen politiikkavalmisteluun tai ohjaukseen. Tämä vaikuttavuusvaje on OECD:n mukaan keskeinen ongelma. Näiden asioiden on oltava korkeammalla johdon huomion kohteena. Siksi tarvitaan ylimmästä johdosta koostuva, uusi tai olemassa oleva ryhmä, jonka tehtävänä on erityisesti käsitellä esiin nouse-

via, ennakoivia asioita. OECD:n mukaan tällainen ryhmä tarvitaan, jotta nämä kysymykset pysyvät myös korkealla johdon huomion kohteena ja resursseja priorisoitaessa. OECD nostaa esille myös, että hallituksen vaihdosprosessissa on tärkeää varmistaa pitkän aikavälin muutosten jatkuvuus ja välttää tiedon, osaamisen ja oivallusten häviäminen. Tämän vuoksi OECD esittää, että VNK:n ja VM:n pitäisi luoda tietovaranto pitkän aikavälin muutoksista/uudistuksista ja niihin liittyvästä ennakoivasta tiedosta yli hallituskausien.

Toinen OECD:n keskeisistä huomioista on, että tulevaisuuden haasteisiin suuntautuvien poliittisten vaihtoehtojen tarkastelu tulisi avata ottamalla kansalaiset ja sidosryhmät mukaan prosesseihin. Nykytilanteen arvio on, että Suomessa ei ole riittävästi vakiintuneita kansalaisten osallistumisen muotoja, joiden kautta varhaisessa vaiheessa pohdittaisiin politiikkavaihtoehtoja. Sidosryhmiä kuullaan vasta, kun ratkaisu on tosi asiallisesti tehty. OECD nostaa esille myös think tankkien ja poliittisiin tahoihin sidoksissa olevien lobbaajien liian ison painoarvon, joka on este laajemmalla osallisuudelle. Tulevaisuus- ja ennakointityössä viimeaikaiset askeleet osallisuuden lisäämiseksi ovat olleet hyviä ja oikeinsuuntaisia, mutta riittämättömiä.

Tarvitaan siis vahva tahtotila, ohjaus, johdon tuki sekä ohjeistus ja käytännön neuvonta ja opastus vakiinnuttamaan osallisuus aidosti osaksi valmisteluprosesseja. On olemassa hyviä käytäntöjä (esim ilmastopolitiikan alueella) ja malleja eri osallisuusmuotojen käyttöön, joiden pohjalta ohjeistusta ja tukea voidaan antaa. Kehitteillä olevista kansallisista dialogeista saatavan tiedon vahva hyödyntäminen sekä prosesseihin ja tulevaisuustyöhön on tärkeä osa osallisuuden vahvistamista. Tarvitaan myös vahvempaa puntaroivien menetelmien (kuten Kansalaispaneelit ja raadit) käyttöä. Keskeistä on myös osaamisen lisääminen osallisuuden merkityksestä politiikkatoimien valmistelussa ja tavoista toteuttaa sitä.

Ymmärrettävyydellä on myös keskeinen rooli luottamuksessa.

Jos ei ole mahdollisuutta ymmärtää, on vaikea luottaa. Avoimen hallinnon strategian 2030 yhtenä painopisteinä on edistää kaikkien oikeutta ymmärtää ja tulla ymmärretyksi. Strategian mukaan kansalaisilla, yhteisöillä ja yrityksillä on oltava tasavertainen mahdollisuus muodostaa kokonaiskuva viranomaisten toiminnasta ja tilanteesta. Kansalaisilla pitäisi olla oikeus tietää, mistä on kysymys, miksi vaikeita päätöksiä tehdään, mihin tietoon ne perustuvat, mitä niiden vaikutuksista tiedetään ja mikä on minun roolini, mitä itse voin tehdä.

Tämä vaatii muun muassa suunnitelmallista ja ennakoivaa selkokielen (vielä selkeää virkakieltä helpompi kielimuoto) osaamisen ja määrän lisäämistä julkisen sektorin organisaatioissa. Koska julkisen sektorin resurssit ovat rajalliset on erityisen tärkeää, että selkokielen lisäämistä voidaan kohdistaa oikein sinne missä lisäarvo on suurin. Selkokieltä tarvitsee suomalaisista arvioiden mukaan 10-14% ja määrä on kasvussa. Kun maahanmuutto lisääntyy ja väestö vanhenee, selkokielen tarve nousee. Osallisuus yhteiskuntaan ja sen kehittämiseen ei toteudu täysimääräisenä, jos ihmisellä ei ole mahdollisuutta ymmärtää, mihin ja miten hän voi vaikuttaa tai osallistua. Monissa kaupungeissa puhutaan jo yli sataa kieltä, eikä kaikkien palvelujen tarjoaminen niin laajalla kielivalikoimalla ole mahdollista. Oikein kohdennetuilla selkokielisillä palveluilla on mahdollista säästää resursseja, kun palveluissa ei kulu aikaa ja resursseja siihen, että joudutaan uudelleen ohjaamaan ihmisiä palveluihin vain sen takia, ettei heillä ensin ole ollut mahdollista ymmärtää oikein.

Julkisen sektorin yhteisen integriteettityön vahvistaminen ja julkisen johtamisen kehittäminen

Hyvä julkinen johtaminen ja integriteetti ovat luottamuksen kannalta keskeisiä. Molemmilla alueilla tarvitaan koko julkisen sektorin yhteistyötä.

OECD:n luottamusarviointi teki suosituksia Suomelle myös integriteetin vahvistamisesta. Integriteetin osalta Suomen nähdään olevan maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukossa. Pätevyyteen perustuva virkamieskunta ja arvopohjainen lähestymistapa ovat julkisen sektorin integriteettijärjestelmän keskeisiä elementtejä. OECD totesi kuitenkin, että Suomen on edelleen panostettava tämän vahvuuden säilyttämiseen, riskit on tunnistettava ajoissa ja hallittava tehokkaasti. Esimerkiksi virkamiehistä 45 % ei ole tietoisia siitä, mihin kana-

vaan ilmoittaa havaitusta rikkomuksesta. Virkamiehistä 58 % puolestaan totesi, että valtionhallinnossa tarvitaan eettistä koulutusta. OECD:n suosituksia käsitellyt ministeriöiden asiantuntijaedustajista koostunut työryhmä ehdotti, että tulevalle hallituskaudelle tarvitaan näkyvä julkisen sektorin yhteinen etiikka- ja integriteettiohjelma, jolla voidaan vahvistaa julkisen sektorin yhteistä integriteetti- ja etiikkatyötä. Ohjelma toimisi kiinteässä yhteistyössä korruption vastaisen työn kanssa. Osana tätä ohjelmaa olisi tärkeä muun muassa panostaa edelleen paikallistason (kunnat ja hyvinvointialueet) integriteetin, hyvän hallinnon ja eettisen toimintakulttuurin edistämiseen, erityisesti liittyen julkisiin hankintoihin ja poliittisen päätöksentekoon, koulutuksen ja tietoisuuden lisäämisen keinoin.

OECD nostaa esille valtion ennakoinnin ohjauksen ehdotuksissaan Suomelle myös, että valtiovarainministeriön tulee kehittää ennakoivaa innovaatiokykyä koko hallinnossa. Käytännössä tämä tarkoittaa OECD:n mukaan kohdennettuja ohjelmia julkisen sektorin johdolle, virkamiehille ja tulevaisuus- sekä ennakointi- ja innovaatioasiantuntijoille. Näin huolehditaan, että hallinnossa on riittävästi osaamista ja kykyä nostaa tulevaisuus- ja ennakointityöstä tulevia ideoita ja kykyä varmistaa, että ideat nousevat mukaan strategisen ohjauksen prosesseihin. OECD:n esittää myös, että valtiovarainministeriön pitäisi käynnistää johdon ja keskijohdon roolien ja tehtävien tarkastelu, jotta näissä tehtävissä ennakointi on jatkossa paremmin mukana.

Lähteet

Bäck, Maria ja Kestilä-Kekkonen, Elina toim. (2019). Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: polut, trendit ja kuitut.

OECD (2021): Civic Space in Finland

OECD (2021): Drivers of Trust in Finland

OECD (2021): Towards an anticipatory innovation governance model in Finland – intermediate report

Selkokeskus (2019): Selkokielen tarvearvio

Sitra (2022): Poikkeusajan dialogit - Kriisiajan kokemukset ja kansallisen dialogin malli

Stenvall, Jari, Emmi Koskimies ja Ari Holopainen (2022): Julkinen johtaminen: Julkisen johtamisen identiteetti, johtajien asema ja työn vaatimukset 2020-luvulla.

Uslaner, Eric M. (toim.) 2018. The Oxford Handbook of Social and Political Trust. New York: Oxford University Press

Valtiovarainministeriö (2020): Avoimen hallinnon strategia 2030

Valtiovarainministeriö (2022): Julkinen johtaminen Vastuuta yhteisestä tulevaisuudesta Julkisen johtamisen yhteistyöryhmä, keskustelualoite

Valtiovarainministeriö (2021), OECD:n luottamus – ja kansalaisyhteiskunta-arviointien suositusten toimeenpanon yhteenvetomuistio. Työryhmän muistio 1.11.2021