



Läpäisykyvyn rajoite

Kenttäopas luottamus-nopeusparadoksiin — ja siihen, miten maailman edistynein demokratia voi viedä kehityksensä loppuun ennakoivaksi hallinnoksi

Suomi ei ole epäonnistumassa — se on saavuttanut seuraavan katon. Tämä raportti diagnosoi läpäisykyvyn rajoitteen järjestelmässä, joka näkee tulevaisuuden maailmanluokan selkeydellä, mutta ei vielä pysty toimimaan havaintojensa mukaisesti 2000-luvun vaatimalla nopeudella.

Björn Kenneth Holmström

Toukokuu 2026

Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International

Maaraportti · Suomi

<https://bjorknennethholmstrom.org/reports/finland-throughput-constraint>

Tiivistelmä

Suomi ei ole epäonnistumassa. Se on millä tahansa järkevällä mittarilla kehittynein hallintojärjestelmä, jota tämä sarja on tarkastellut. Se kykenee toimeenpanoon – sen infrastruktuuri toimitetaan ajallaan ja budjetissa. Se kykenee integroimaan – sen universaali hyvinvointivaltio nauttii laajaa oikeutusta yli puoluerajojen. Se kykenee aistimaan – sen koulutusjärjestelmä ja maineikkaat onnellisuusvertailut todistavat yhteiskunnasta, joka hahmottaa oman tilansa selvästi. Se kykenee synkronoitumaan – pieni väestö ja tiheät instituutioverkostot mahdollistavat nopean koordinaation. Se kykenee koheesioon – sen kansallinen identiteetti on vahva olematta šovinistinen. Se on rakentanut ennakointilaitoksia, jotka herättävät maailmalla kateutta.

Ja silti, jollakin tapaa, sen toiminnan vauhti jää pysyvästi jälkeen ulkoisen muutoksen vauhdista. Sitran vuosikausia ennakoima väestöllinen kynnys jyrkkenee edelleen, mutta maahanmuuttouudistus pysyy lukossa. Ilmastosiirtymä vaatii infrastruktuuri-investointeja siinä laajuudessa ja nopeudessa, johon kunnallinen suunnittelujärjestelmä ei pysty. Puolustusmenot kasvavat Nato-veloitteiden täyttämiseksi samalla, kun hyvinvointivaltion julkista rahoituspohjaa puristavat juuri ne väestötekijät, joista ennakointi aikoinaan varoitti. Suomi näkee tulevaisuuden maailmanluokan selkeydellä. Se sopii yhdessä siitä, mitä tulee tehdä, konsensusprosessilla, joka säilyttää legitimitetin ja sosiaalisen koheesion. Se toimii – huolellisesti, asteittain, evidenssin ja harkinnan pohjalta. Ja paine kasautuu nopeammin kuin asteittainen edistys ehtii sitä purkaa.

Tämä on **läpäisykyvyn rajoite**. Suomella on maailmanluokan integraatio, luottamus, ennakointi ja subsidiariteetti. Mitä siltä puuttuu, on **transformaationopeus** – kyky kääntää oivallukset ja konsensus nopeaksi, koko järjestelmän kattavaksi sopeutumiseksi siinä tahdissa, jota kiihtyvät demografiset, geopoliittiset, teknologiset ja ympäristöpaineet edellyttävät. Kyse ei ole klassisesta hallintavajeesta. Se on **integraation jälkeinen katto** – toisen asteen haaste, joka tulee näkyväksi vasta, kun ensimmäisen asteen haasteet – toimeenpano, integraatio, palaute ja legitimitetti – on pitkälti ratkaistu.

Luottamus-nopeusparadoksi. Tämän raportin emotionaalinen ydin on paradoksi. Suomen suurin voimavara – sen poikkeuksellisen korkea sosiaalinen ja institutionaalinen luottamus – on samalla, aivan erityisessä ja seurauksellisessa mielessä, lempeä jarru sille nopeudelle, jota maa nyt tarvitsee. Korkea luottamus mahdollistaa koordinaation vähäisellä kitkalla. Se synnyttää kuitenkin myös **vakausvinouman**: koska järjestelmä toimii riittävän hyvin ja nauttii laajaa oikeutusta, sisäistä kiirettä horjuttaa mukavia tasapainotiloja on vähemmän. Kansalainen, joka luottaa siihen, että hallinto hoitaa asiat pätevästi, vaatii harvemmin nopeaa transformaatiota kuin kansalainen, joka uskoo järjestelmän olevan rikki. Poliitikko, joka luottaa vastapuolen neuvottelevan vilpittömästi, ei yhtä herkästi aja ennakoivia rakenteellisia muutoksia. Luottamuksesta tulee lempeä jarru nopeudelle. Juuri se asia, joka tekee Suomesta hallittavan, hidastaa sen evoluutiota.

Tunnusomainen kuvio: ennakointi–konsensus–inkrementti–paine kierre. Suomen ennakointilaitokset tunnistavat nousevat haasteet maailmanluokan tarkkuudella ja varoitussajalla. Konsensuskulttuuri rakentaa laajaa yhteisymmärrystä toiminnan tarpeellisuudesta. Toteutus etenee – harkitusti, asteittain, legitimizeetti jokaisessa vaiheessa säilyttäen. Ulkoiset paineet kuitenkin kiihtyvät nopeammin kuin kierre pystyy niitä käsittelemään. Kuilu ennakoinnin ja toimeenpanon välillä kasvaa, ei siksi, että kukaan epäonnistuisi, vaan siksi, että arkkitehtuuri optimoitiin stabiiliutta varten aikakaudella, joka nyt vaatii nopeutta.

Kulttuurinen ankkuri: Sisu + hiljainen konsensus + luterilainen kollektiivinen vastuu – ja kalsarikännit vetäytymismekanismina. Sisu on tyyntä periksiantamattomuutta – psykologinen infrastruktuuri, joka mahdollisti Suomen selviytymisen eksistentiaalisista uhista. Hiljainen konsensus mahdollistaa koordinaation ilman konfliktia. Luterilainen kollektiivinen vastuu tuottaa koetun velvoitteen osallistua yhteisiin järjestelmiin – hyvinvointivaltion eettisen perustan. Yhdessä nämä luovat huomattavan vakauden ja keskinäisen sitoutumisen hallintokulttuurin. Mutta yhdessä ne myös vaimentavat kiireellisyyden tunteita nopean, epämukavan transformaation edessä. Ja kun ulkoinen paine ylittää järjestelmän kyvyn rakentaa konsensusta, Suomi ei räjähdä kaduille. Se vetäytyy hiljaa hallinnolliseen inertiaan – *kalsarikännit*, vetäytymismekanismi, kulttuurinen selitys tunnusomaisen kierteen ”viivevaiheelle”.

Pilottien kiirastuli. Suomen konsensuskulttuuri edellyttää lähes täydellisyyttä ennen laajentamista. Perustulokokeilu – maailmalla ihailtu, kotimaassa sekalaisten tulosten vuoksi hyllytetty – on paradigmaattinen tapaus. Kokeilut, jotka tuottavat epäselviä tuloksia, hiljennetään vähin äänin sen sijaan, että niihin tartuttaisiin määrätietoisella iteroinnilla. Post-Nokia-trauma vahvistaa tätä: Suomen huipulla olleen yrityskärjen romahdus 2010-luvulla synnytti elinvoimaisen startup-skenen, mutta jätti julkisen sektorin syvästi riskiä karttavaksi suurten panostusten suhteen. Pilottien kiirastuli ei ole vain konsensuksen sivutuote. Se on traumareaktio systeemiseen šokkiin.

Digitaalinen–fyysinen epäsuhta. Suomen ennakointi toimii ohjelmiston nopeudella – data, strategia, skenaarioanalyysi. Sen toimeenpano toimii lupaprosessien nopeudella – kunnallinen kaavoitus, fyysinen rakentaminen, hankintasyklit. Näillä kahdella kerroksella on eri poliittiset toimeksiantajat: digitaalista transformaatiota ajetaan kansallisesti, kunnallinen toimeenpano on paikallisesti ohjattua, eikä keskushallinnolta periferiaan suuntautuvia tasausmaksuja ole ehdollistettu ennakoivalle hallintakäyttäytymiselle. Ennakointi tuottaa vastauksia nopeammin kuin toimeenpanoarkkitehtuuri ehtii niitä käsitellä.

Rakenteelliset paineet. Hyvinvointivaltio on jäykkä tavoilla, jotka rajoittavat julkista tilaa uusille investoinneille – etuusmenot nielevät kasvavan osuuden budjetista, ja Suomi on huomattavasti parempi luomaan uusia ohjelmia kuin ajamaan vanhoja alas. Geopoliittinen regiimin muutos – Nato-jäsenyys – merkitsee pysyvää resurssien uudelleenkohdentamista turvallisuuteen juuri silloin, kun väestörakenne jo valmiiksi puristaa hyvinvointivaltion rahoitus pohjaa. Institutionaalinen muisti siitä, kuinka korkean puolustusvalmiuden ja korkean hyvinvoinnin valtiota pyöritetään samanaikaisesti, on Suomessa olemassa – maa teki niin neljänkymmenen vuoden ajan kylmän sodan aikana –, mutta sen muistin kantanut sukupolvi on suurelta osin eläkkeellä. Muistin jälleenrakentaminen on yhtä lailla tiedonhallinta- kuin julkistalousongelma.

Maahanmuuton matematiikka on yksiselitteinen – Suomi tarvitsee 20 000–30 000 työkäistä tulijaa vuodessa vakauttaakseen väestönsä – mutta poliittinen kyky toimittaa tässä mittakaavassa on rajoittunut, ja luterilainen kollektiivinen vastuu tuottaa erityisen kulttuurisen esteen: vaikeuden sellaisen monimuotoisuuden hyväksymisessä, jota suurimittainen maahanmuutto edellyttäisi.

Miltä transformaationopeuden rakentaminen näyttäisi. Suomi ei tarvitse radikaalia uudistusta. Se tarvitsee kohdennettuja läpäisyn parannuksia, jotka työskentelevät olemassa olevien instituutioiden ja kulttuurin myötäisesti – ja se voi oppia pohjoismaisesta klusterista, jonka sisällä se toimii. Siirtymäarkkitehtuurissa on kuusi komponenttia. **Sitova ennakointi:** tulevaisuusvaikutusten arvioinnit, jotka tekevät pitkän aikavälin skenaarioanalyysistä pakollisen, seurauksellisen osan lainsäädäntö- ja budjettiprosessia. **Kokeilusalkun hallinta:** politiikkainnovaatioiden kohtelemisen pääomasijoitusportfoliona akateemisen harjoituksen sijaan, muodollisine kansainvälisen jakamisen käytäntöineen, jotka lieventävät globaalin huomion tuomaa kerronnallista painetta. **Institutionalisoitu alasajo** – keskeisin osa: muodollinen, epäpolitisoitu prosessi perintöhyvinvointimekanismien hallitulle vähentämiselle, joka luo julkista tilaa uusille investoinneille eläköittämillä vanhoja kriteeriperusteisella, ei-harkinnanvaraisella mekanismilla. **Kunnallinen uudelleenmuotoilu:** ennakoiva, vapaaehtoinen kuntarakenteen sopeuttaminen väestötodellisuuteen, säilyttäen subsidiariteetti tekemällä siitä elinkelpoista. **Maahanmuutto järjestelmäsuunnitteluna:** riippumaton väestökomitea, joka tuottaa puolueettoman faktapohjan, yhdistettynä Kanada Express Entry -järjestelmää mukaileviin kotouttamisputkiin. **Deliberatiivinen infrastruktuuri:** pysyvät kansalaisraadit niihin vaihtokauppoihin, joita pelkkä konsensus ei pysty ratkaisemaan – eläkkeisiin, maahanmuuttoon, puolustus- ja hyvinvointimenojen väliseen tasapainoon.

Vakausrinoma – ja kuka siitä hyötyy. Poliittinen immuunijärjestelmä, joka tulee vastustamaan näitä mekanismeja, ei ole aktiivista jarrutusta. Se on rakenteellinen jatkuvuuden preferenssi, joka on uponnut niihin samoihin instituutioihin, kulttuuriin ja luottamukseen, jotka tekevät Suomesta hallittavan. Erityiset toimijat, joilla on intressi nykytilan säilymisessä – julkisen sektorin ammattiliitot, jotka puolustavat perintöhyvinvoinnin rakenteita, puolueet, joiden koalitiodynamiikka riippuu olemassa olevista ohjelma-arkkitehtuureista, virastoministeriöt, joiden budjetteihin ja vaikutusvaltaan alasajo heijastuisi – mobilisoituvat muutosta vastaan. Realistinen kehystys on välttämätön: alasajo ei ole leikkauspolitiikkaa. Se on resurssien järjestelmällistä uudelleen kohdentamista siitä, mikä ei enää palvele, siihen, mitä nyt tarvitaan – hyvinvointivaltion säilymisen ehto kiihtyvän väestö- ja julkistalouspaineen aikakaudella.

Konkreettinen ensimmäinen askel. Kaksoispilotti: **tulevaisuusvaikutusten arviointi** -mekanismi, joka on kytketty budjettikiertoon ja muuntaa ennakoinnin neuvoo-antavasta funktiosta sitovaksi resurssien kohdentamisen reunaehdoksi; ja riippumaton **väestökomitea**, jonka malli on Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastonmuutoskomiteassa ja joka tuottaa arvovaltaisia, puolueettomia arvioita Suomen väestökehityksestä ja maahanmuuton tasosta, jota hyvinvointivaltion ylläpitäminen edellyttää. Kumpikaan ei edellytä perustuslain muutosta. Molemmat voidaan perustaa tavallisella lainsäädännöllä, vaatimattomalla budjetilla ja mandaatilla, joka laajenee arvon näyttäytyessä.

Sarjan rajaehto. Tämä raportti on kymmenes sarjassa, joka kattaa Saksan, Ranskan, Ruotsin, Intian, Euroopan unionin, Yhdistyneen kuningaskunnan, Brasilian, Venäjän ja Yhdysvallat. Jokaisessa aiemmassa raportissa diagnosoitiin ensimmäisen asteen hallintavaje – toimeenpano, integraatio, palaute, synkronointi, koheesio, toimitus, akkumulaatio, legitimizeetti. Suomi on tapaus, joka kysyy: mitä tapahtuu, kun ensimmäisen asteen vajeet on suurelta osin ratkaistu? Mikä on seuraava yläraja? Vastaus on läpäisykyvyn rajoite – toisen asteen haaste, joka tulee näkyväksi vasta, kun ensimmäisen asteen haasteet on pitkälti ratkaistu. Jokainen hallintojärjestelmä, olipa se kuinka hyvin suunniteltu tahansa, kohtaa lopulta rajansa. Suomi on ensimmäinen, joka kohtaa tämän erityisen rajan, ja se, mitä se tekee seuraavaksi, määrittelee sen, mikä on mahdollista kaikille muille.

Pohjoismainen ulottuvuus. Suomi ei kohtaa tätä haastetta yksin. Tanskan hyvinvointivaltiuudistukset, Viron digitaalinen nopeus ja Ruotsin kamppailu oman ajautumiskierteensä kanssa tarjoavat elävän laboratorion vertailukelpoisista yhteiskunnista nopeusspektrin eri kohdissa. Se, mitä Suomi täällä saavuttaa tai jättää saavuttamatta, muokkaa mahdollisuuksia paitsi itselleen, myös koko pohjoismaiselle alueelle ja jokaiselle korkean luottamuksen yhteiskunnalle, joka katsoo. Jos Suomi pystyy osoittamaan, että konsensukseen perustuva, korkean luottamuksen demokratia voi olla myös nopea, mukautuva ja ennakoiva, se tarjoaa mallin kaikille sarjan muille maille. Jos se ei pysty, se viittaa siihen, että 2000-luvun hallintahaasteet voivat olla ylittämättömiä jopa kaikkein kehittyneimmille demokratioille.

Viimeinen sana. Suomi ei ole ratkaistu tapaus. Se on prototyyppitapaus. Kansa, joka näkee tulevaisuuden maailmanluokan selkeydellä, ei ole vielä ratkaissut ongelmaa siitä, miten perille saavutaan ajoissa. Kysymys ei ole siitä, voiko Suomi säilyttää sen, minkä se on rakentanut – se voi, ja se tulee säilyttämään. Kysymys on siitä, voiko se lisätä vauhtia, jolla se rakentaa seuraavan asian, menettämättä sitä luottamusta, joka mahdollisesti edellisen. Välineet ovat olemassa. Ennakointi on maailmanluokkaa. Luottamus on ehjä. Jäljellä on institutionaalinen tahto ylittää kynnyks: mukautuvasta hallinnasta ennakoivaan hallintaan, integraatiosta nopeuteen, tulevaisuuden näkemisestä ajoissa perille saapumiseen. Suomi on ylittänyt vaativampia kynnyksiä kuin tämä. Se voi ylittää tämänkin. Ensimmäinen askel on aloittaa.

1. Läpäisykyvyn rajoite

1.1 Kansa, joka näkee tulevaisuuden

Keväällä 2023 Sitra – Suomen itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, jolla on lakisääteinen tehtävä pohtia pitkää aikaväliä – julkaisi tuoreimman megatrendiraporttinsa. Asiakirja oli kaikilla järkevillä mittareilla ennakoivan hallinnon mestariteos. Se tunnisti Suomen väestöllisen kynnyksen: syntyvyysluku 1,35, vanhushuoltosuhde nousemassa nopeammin kuin lähes missään muualla kehittyneessä maailmassa ja työikäinen väestö alkaisi kutistua kuluvan vuosikymmenen aikana. Se hahmotteli vihreän siirtymän infrastruktuurivaatimukset: kymmenet miljardit eurot investointeja, jotka tarvitaan lämmityksen, liikenteen ja teollisuuden hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi aikataululla, johon ei ollut varaa viivästyksille. Se kartoitti geopoliittisen murroksen: Venäjä, Suomen 1 340 kilometrin pituinen naapuri, ei ollut enää hankala kumppani, jota tuli hallita, vaan aktiivinen vastustaja, ja Suomen vastikään saavutettu Nato-jäsenyys edellyttäisi pysyvää kansallisten resurssien uudelleen kohdentamista puolustukseen. Se ennakoiki maahanmuuton tason, jota tarvittaisiin väestön vakauttamiseen – suunnilleen kaksikymmentätuhatta–kolmekymmentätuhatta työikäistä tulijaa vuodessa, vuosikymmenten ajan – ja totesi sille ominaisella suomalaisella vähättelyllä, että tämä edellyttäisi ”merkittävää sopeutumista” kotouttamisinfrastruktuurissa ja yleisissä asenteissa.

Raportti puitiin Tulevaisuusvaliokunnassa, ainutlaatuisessa parlamentaarisessa elimessä, johon kuuluu jäseniä kaikista eduskunnassa edustettuina olevista puolueista ja jonka ainoa tehtävä on keskustella pitkän aikavälin haasteista ja antaa suosituksia hallitukselle. Keskustelut olivat puoluerajat ylittäviä, asiallisia ja hyvin informoituja. Ennakointi oli erinomaista. Konsensus oli aitoa. Suomi oli tehnyt jotakin, mitä tuskin mikään muu maa tekee järjestelmällisesti: se oli katsonut rehellisesti omaa tulevaisuuttaan ja sopinut yli ideologisten rajojen niistä päälinjauksista, joita tuo tulevaisuus edellytti.

Kolme vuotta myöhemmin, alkuvuodesta 2026, toimeenpanokuilua on mahdotonta enää sivuuttaa. Maahanmuuttouudistus on yhä lukossa yhtäältä taloudellisen konsensuksen – Suomi tarvitsee selvästi huomattavasti enemmän työikäisiä maahanmuuttajia – ja toisaalta poliittisen todellisuuden välillä: perussuomalaiset, noin viidennes äänestäjistä, on onnistunut mobilisoimaan maahanmuuttovastaisia mielialoja. Puolustusmenot kasvavat nopeammin kuin budjetti pystyy nielemään, aiheuttaen epämukavia vaihtokauppoja hyvinvointipanostusten kanssa, joita mikään puolue ei halua nimetä avoimesti. Kunnat, joiden on toteutettava vihreä siirtymä – paikallishallinto, joka vastaa uusiutuvan energian infrastruktuurin lupamenettelyistä, julkisten rakennusten peruskorjauksista ja kestävästä liikenteen suunnittelusta – kärsivät kapasiteetin heikkenemisestä, sillä niiden veropohja rapautuu juuri sen väestökadon seurauksena, josta Sitran raportti aikoinaan varoitti. Vuosien 2017–2018 perustulokokeilu, joka herätti maailmalla ihailua rohkeudellaan ja täsmällisyydellään, tuotti epäselviä tuloksia ja hiljennettiin vähin äänin sen sijaan, että sen pohjalta olisi iteroitu edelleen. Siitä tuli oppikirjaesimerkki Suomen huomattavasta innovaatiokyvystä ja yhtä huomattavista vaikeuksista skaalata oppimaansa.

Suomi näkee tulevaisuuden. Se on rakentanut instituutioita, joiden nimenomainen tarkoitus on nähdä tulevaisuus, ja nuo instituutiot hoitavat tehtävänsä maailmanluokan hienostuneisuudella. Mitä Suomi ei ole vielä ratkaissut – mitä tämän pienen, korkean luottamuksen, järkähtämättömän pragmaattisen kansakunnan hallintoarkkitehtuuria ei koskaan suunniteltu ratkaisemaan – on ongelma siitä, miten näkyjen perusteella toimitaan sillä nopeudella, jota tulevaisuus nyt vaatii.

1.2 Ennakointi–konsensus–inkrementti–paine kierre

Suomen hallinnosta esiin piirtyvä kuvio ei ole kriisikierre. Se ei ole Yhdysvaltain kaltainen eskaloitumisen, torjunnan, ohittamisen ja delegitimoinnin kierre, jossa kilpailevat, osittaiset toimet kumoavat toisensa. Se ei ole Brasilian kaltainen läpimurron ja haltuunoton kierre, jossa aidot innovaatiot jäävät järjestelmällisesti riistoarkkitehtuurin nielemiksi. Se ei ole edes Suomen pohjoismaisen naapurin Ruotsin ajautumiskierre, jossa häiritsevät signaalit suodattuvat pois konsensuskulttuurin vaimentaessa sen, mitä se ei halua kuulla. Suomi kuulee signaalit. Se on samaa mieltä siitä, mitä ne merkitsevät. Se alkaa toimia. Ja silti toimien tahti jää jotenkin pysyvästi jälkeen ulkoisen muutoksen tahdist.

Kierteessä on viisi vaihetta. **Ennakointi:** Suomen ennakointilaitokset – Sitra, Tulevaisuusvaliokunta, valtioneuvoston kanslian ennakointiyksikkö, yliopistokytöksisten tutkimusryhmien verkosto – tunnistavat nousevat haasteet vaikuttavalla tarkkuudella ja varoitusajalla. Väestöllinen kynnyks oli näkyvissä kaksi vuosikymmentä sitten. Geopoliittista heikkenemistä Venäjän suunnalla seurattiin kauan ennen vuoden 2022 hyökkäystä. Ilmastosiirtymän infrastruktuurivaatimukset kartoitettiin vuosia ennen kuin niistä tuli kiireellisiä. Suomi ei kärsi varhaisten varoitusten puutteesta.

Konsensus: Suomen poliittinen kulttuuri kiteytyy jaetun ymmärryksen ympärille haasteesta. Tulevaisuusvaliokunta käsittelee ennakkoinnin tuloksia yli puoluerajojen. Media uutisoi niistä ilman sitä polarisoitunutta sensaationhakuisuutta, joka leimaa suurempien ja hajanaisempien demokratioiden uutisointia. Yleisö, jonka luottamus instituutioihin on korkea ja jolla on kulttuurinen alttius pragmaattiseen ongelmanratkaisuun, hyväksyy diagnoosin pääpiirteissään. Konsensus on aitoa – ei eliittipaineella luotua, vaan syntyneenä suomalaiselle julkiselle elämälle ominaisten tiiviiden keskinäisen kunnioituksen verkostojen kautta.

Inkrementti: Suomi alkaa panna muutoksia toimeen. Tahti on harkittu. Jokainen askel neuvotellaan, siitä kuullaan ja se kalibroidaan legitimeetti säilyttäen. Perustulokokeilu kesti kaksi vuotta huolellisesti suunniteltuna satunnaistettuna kontrollikokeena – malliesimerkki täsmällisestä politiikan arvioinnista. Ilmastotavoitteet säädettiin lailla laajan parlamentaarisen tuen kera. Nato-päätös tehtiin suomalaiselle pragmaattiselle perinteelle ominaisesti: nopeasti sitten, kun välttämättömyys kävi kiistattomaksi, mutta sitä edelsivät vuosikymmenten huolellinen suojaaminen, joka säilytti option siihen asti, kunnes hetki oli oikea.

Paine: Ulkoinen todellisuus kiihtyy nopeammin kuin asteittainen vaste. Syntyvyys laskee edelleen. Huoltosuhde heikkenee. Venäjän aggressio kovenee, ja se vaatii nopeampaa puolustuksen vahvistamista kuin mihin budjettisyklit helposti pystyvät. Vihreän siirtymän aikataulu käy kiireellisemmäksi, kun ilmastovaikutukset saapuvat etuajassa. Kuilu sen välillä, mitä Suomi on sopinut tekevänsä ja mitä se on tosiasiallisesti tehnyt, laajenee – ei dramaattisesti, ei näkyvän politiikkavirheen muodossa, vaan hiljaisena, sitkeänä viiveenä, joka kasautuu ajan mittaan.

Viive ja uudelleenarviointi: Suomi päivittää ennakkointinsa. Seuraava Sitran raportti sisällyttää uuden datan. Tulevaisuusvaliokunta pitää uusia kuulemisia. Konsensus vahvistetaan. Asteittaiset sopeutukset jatkuvat. Mutta rakenteelliset rajoitteet, jotka alun alkaen tuottivat viiveen – päätöksentekoa hidastavat konsensusvaatimukset, institutionaalinen inertia, joka suosii jatkuvuutta transformaation kustannuksella, luottamus, joka mahdollistaa koordinaation mutta samalla vaimentaa kiireen häiriöön – pysyvät ennallaan. Kierre toistuu.

Tässä ei ole kyse patologiasta. Se on hallintoarkkitehtuurin tuotos, joka on lähes millä tahansa mittarilla yksi menestyneimmistä koskaan rakennetuista. Kierre estää katastrofaaliset virheet. Se säilyttää legitimitetin yli vaalikausien. Se tuottaa julkisten palvelujen laadun ja sosiaalisen koheesion tason, jota useimmat maat voivat vain kadehtia. Mitä se ei tee – mitä sitä ei koskaan suunniteltu tekemään – on tuottaa sellaista nopeaa, koko järjestelmän kattavaa transformaatiota, jota kiihtyvän ulkoisen muutoksen aikakausi yhä enemmän edellyttää.

1.3 Läpäisykyvyn rajoite määriteltynä

Keskeinen vaje, jonka tämä raportti diagnosoi, ei ole integraation, toimeenpanon tai ennakkoinnin epäonnistuminen. Se on **läpäisykyvyn rajoite:** Suomella on maailmanluokan kapasiteetti koordinaatioon ja ennakkointiin, mutta rajoittunut transformaationopeus – kyky kääntää oivallukset ja konsensus nopeaksi, koko järjestelmän kattavaksi sopeutumiseksi siinä tahdissa, jota demografiset, geopolitiittiset, teknologiset ja ympäristöpaineet edellyttävät.

Läpäisykyvyn rajoite ei ole klassinen hallintavaje. Se on **integraation jälkeinen katto** – toisen asteen haaste, joka tulee näkyväksi vasta, kun ensimmäisen asteen haasteet – toimeenpano, integraatio, palaute ja legitimitetti – on pitkälti ratkaistu. Suomi on pitkälti ratkaissut nuo ensimmäisen asteen ongelmat. Se pystyy toimeenpanoon: sen infrastruktuuri toimitetaan ajallaan ja budjetissa. Se pystyy integroimaan: sen universaali hyvinvointivaltio nauttii laajaa oikeutusta yli puoluerajojen. Se pystyy aistimaan: koulutusjärjestelmä ja maineikkaat onnellisuusvertailut todistavat yhteiskunnasta, joka hahmottaa oman tilansa selvästi. Se pystyy synkronoitumaan: pieni väestö ja tiheät instituutioverkostot mahdollistavat nopean koordinaation. Se pystyy koheesioon: sen kansallinen identiteetti on vahva olematta šovinistinen.

Mihin se ei vielä pysty, on transformoituminen sillä nopeudella, jota 2000-luku vaatii – ja syyt siihen, miksi se ei pysty, liittyvät kiinteästi syihin, miksi se pystyy kaikkeen muuhun niin hyvin. Sama luottamus, joka mahdollistaa kitkattoman koordinaation, vaimentaa samalla kiireen murrokseen. Sama konsensuskulttuuri, joka estää katastrofaaliset politiikan heilahtelut, hidastaa samalla välttämättömien innovaatioiden omaksumista. Sama institutionaalinen laatu, joka takaa luotettavan toteutuksen, luo samalla inertiaa itse instituutioiden uudelleensuunnittelua kohtaan. Suomen vahvuudet ja sen rajoitteet eivät ole erillisiä. Ne ovat saman arkkitehtuurin kaksi puolta.

1.4 Luottamus-nopeusparadoksi

Tämän raportin emotionaalinen ydin on paradoksi. Suomen suurin voimavara – sen poikkeuksellisen korkea sosiaalinen ja institutionaalinen luottamus – on samalla, hyvin erityisessä ja seurauksellisessa mielessä, lempeä jarru sille nopeudelle, jota maa nyt tarvitsee.

Luottamus on suomalaisen hallinnon näkymätön infrastruktuuri. Se mahdollistaa kollektiivisen päätöksenteon vähäisellä kitkalla. Kansalaiset luottavat hallitukseen, joten he maksavat veronsa ja noudattavat säännöksiä ilman niitä pakkovaltaan liittyviä kustannuksia, jotka rasittavat matalamman luottamuksen yhteiskuntia. Poliitikot luottavat toisiinsa – eivät naiivisti, vaan poliittisessa kulttuurissa, joka kohtelee vastustajia legitimeinä kilpakumppaneina eikä eksistentiaalisina vihollisina – niin että puoluerajat ylittävä konsensus on saavutettavissa kysymyksissä, jotka synnyttäisivät pysyvän umpikujan muualla. Virkamiehet luottavat poliittiseen johtoon siinä, että se kunnioittaa heidän ammatillista autonomiaansa, joten byrokratia houkuttelee ja pitää palveluksessaan lahjakkaita ammattilaisia sen sijaan, että se kierrättäisi poliittisia nimityksiä. Kaikki tämä luottamus tekee Suomesta hallittavan tavoilla, joita Yhdysvallat, Brasilia tai Intia voivat vain tavoitella.

Mutta sama luottamus luo **vakausvinouman**. Koska järjestelmä toimii riittävän hyvin – koska koulut ovat hyviä, sairaalat toimivat, junat kulkevat ajallaan – sisäistä kiirettä horjuttaa mukavia tasapainotiloja on vähemmän. Kansalainen, joka luottaa siihen, että hallinto hoitaa asiat pätevästi, vaatii harvemmin nopeaa transformaatiota kuin kansalainen, joka uskoo järjestelmän olevan rikki. Poliitikko, joka luottaa vastapuolen neuvottelevan vilpittömästi, ei yhtä herkästi aja ennakoivia rakenteellisia muutoksia kuin poliitikko, joka pelkää toisen puolen käyttävän hyväkseen institutionaalisia heikkouksia. Virkamies, joka luottaa nykyisen arkkitehtuurin tuottavan tuloksia, ei yhtä todennäköisesti painosta sen uudelleensuunnitteluun kuin virkamies, joka näkee päivittäin todisteita epäonnistumisesta.

Tämä on luottamus-nopeusparadoksi: korkea luottamus mahdollistaa hallinnon edellyttämän koordinaation, mutta samalla se vähentää sisäistä painetta sellaiseen nopeaan sopeutumiseen, jota kiihtyvä ulkoinen muutos yhä enemmän edellyttää. Kun järjestelmän suorituskyky on riittävän hyvä ylläpitääkseen laajaa legitimizeettiä, poliittiset kannusteet tavoitella transformatiivista muutosta – joka on aina riskialtista, aina häiritsevää, aina jonkin vakiintuneen edun vastaista – ovat heikot. Vinouma on jatkuvuutta kohti, asteittaisia

sopeutuksia kohti, sen säilyttämistä kohti, mikä toimii, sen sijaan että se korvattaisiin jollakin, mikä saattaisi toimia paremmin. Tämä vinouma on täysin rationaalinen, ja vakaassa ympäristössä se olisi vahvuus. Ympäristössä, jossa demografia, geopolitiikka, teknologia ja ilmasto muuttuvat samanaikaisesti ja kiihtyvästi, siitä tulee rakenteellinen haavoittuvuus.

1.5 Subsidiariteettiparadoksi

Suomen 309 kuntaa ovat aito subsidiariteetin saavutus – paikallishallintoja, joilla on huomattava autonomia koulutuksessa, terveydenhuollossa, maankäytössä ja sosiaalipalveluissa ja jotka ovat syvällä palvelemissaan yhteisöissä. Kuntarakenne on yksi syy siihen, miksi Suomen hallinto on niin responsiivinen, niin luotettu ja niin vaikuttava.

Mutta kunta-arkkitehtuuri suunniteltiin Suomen, jossa oli vakaita maaseutuväestöjä, kasvavia perheitä ja laajenevia julkisia tuloja. Nyt sitä pyydetään hallitsemaan Suomea, jolle ovat ominaisia nopea kaupungistuminen, ikääntyvät reuna-alueet ja kutistuvat paikalliset veropohjat. Väestökato, josta Sitra on varoittanut vuosia, on pahin juuri niissä maaseutumaisissa ja pohjoisissa kunnissa, joilla on siihen vähiten varaa. Nuoret lähtevät Helsinkiin, Tampereelle ja Turkuun – ja yhä useammin Tukholmaan, Berliiniin ja Piilaaksoon. Veropohja rapautuu. Huoltosuhde heikkenee. Kyky tuottaa niitä palveluita, joita hyvinvointivaltio lupaa – koulut, terveyskeskukset, vanhustenhoito – heikkenee juuri silloin, kun palveluiden tarve kasvaa.

Valtion tasausmaksut kompensoivat osittain, jakaen resursseja varakkailta kaupunkikunnilta vaikeuksissa kamppaileville maaseutukunnille. Mutta tasausjärjestelmä suunniteltiin tasaamaan tilapäisiä eroja, ei kääntämään pysyvää rakenteellista taantumista. Kun kapasiteettikuilu kasvavien ja kutistuvien kuntien välillä levenee, tasausten taakka kasvavissa kunnissa kasvaa, mikä synnyttää poliittisia jännitteitä, joita konsensuskulttuuri on huonosti varustettu ratkaisemaan. Samaan aikaan tapahtuu hiljaista uudelleenkeskittämistä – ei suunnitellusti, vaan oletusarvoisesti. Kun pienet kunnat käyvät elinkelvottomammiksi, ne yhdistyvät tai niiden tehtävät sulautetaan alueellisiin elimiin, tai valtio astuu kuvaan paikkaamaan aukkoa. Subsidiariteetti, joka oli aikoinaan vahvuus, rapautuu vähitellen, ja rapautuminen tapahtuu ilman tietoista päätöstä siitä, minkä pitäisi tulla sen tilalle.

1.6 Pohjoismainen klusteriulottuvuus

Suomi ei hallitse eristyksissä. Se on osa pohjoismaista hallintokosysteemiä, johon kuuluvat Ruotsi (jota on jo käsitelty tässä sarjassa), Tanska, Norja ja – toiminnallisena jatkeena – Viro, jonka digitaalisen hallinnon malli ja kulttuurinen läheisyys tekevät siitä luonnollisen vertailukohtan. Jokainen näistä maista on korkean

luottamuksen ja korkean kyvykkyyden yhteiskunta. Jokaisella on kattava hyvinvointivaltio. Jokainen kohtaa samat demografiset vastatuulet, samat ilmastovelvoitteet, samat geopoliittiset paineet alueella, jolla Venäjän varjo häälyy suurempana kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen.

Mutta ne eroavat toisistaan nopeudessaan. Tanska on osoittanut hyvinvointivaltion uudistuskykyä – flexicurity-malli, eläkeuudistukset, työmarkkinasopeutukset – joita Suomi on kamppailut saavuttaakseen. Viro on rakentanut digitaalisen hallinnon infrastruktuurin, joka toimii ohjelmistonopeudella, puristaen kahteen vuosikymmeneen sen, mitä useimmat valtiot eivät ole saavuttaneet puoleen vuosisataan. Ruotsi, kuten sarjan rinnakkaisraportti diagnosoi, on jumissa omassa ajautumiskierteessään – se vaimentaa signaalit, jotka pakottaisivat sopeutumaan, kunnes niistä tulee kriisejä.

Suomi asettuu jonnekin tämän pohjoismaisen nopeusspektrin välimaastoon: nopeampi kuin Ruotsi aistimaan ja vastaamaan, hitaampi kuin Tanska uudistamaan perintörakenteita, paljon hitaampi kuin Viro jalkauttamaan digitaalinen transformaatio koko julkiselle sektorille. Pohjoismainen klusteri on Suomen arvokkain voimavara ja sen opettavaisin peili. Se, mikä toimii Kööpenhaminassa, Tallinnassa, Tukholmassa – mikä epäonnistuu, ja miksi – on suoraan relevanttia sille, mikä saattaisi toimia Helsingissä. Siirtymäarkkitehtuuria, jota tämä raportti ehdottaa, ei tarvitse keksiä tyhjästä. Se voidaan koota komponenteista, jotka ovat jo olemassa, testattuina ja hiottuina, sellaisessa kulttuurisessa ja institutionaalisessa kontekstissa, jonka Suomi tuntee läpikotaisin.

1.7 Suomen aidot vahvuudet

Ennen kuin siirrytään diagnoosiin, on olennaista tunnustaa, mitä Suomi on saavuttanut – ei diplomaattisena kohteliaisuutena, vaan siksi, että läpäisykyvyn rajoitetta koskeva argumentti ei ole mielekäs, elleivät hidastettavat kyvykkyydet ole todellisia.

Suomella on joukko hallinnon resursseja, jotka ovat globaalisti katsoen poikkeuksellisia. Sitra on yksi maailman kehittyneimmistä ennakointilaitoksista, joka tuottaa analyysejä demografisesta, teknologisesta ja ympäristömuutoksesta, joita moninkertaisesti Suomea suuremmat hallitukset eivät pysty toisintamaan. Tulevaisuusvaliokunta, ainutlaatuinen parlamentaarinen elin, tarjoaa pysyvän foorumin puoluerajat ylittävälle pitkän aikavälin pohdinnalle. Koulutusjärjestelmä, uudistettuna 1970-luvulla ja siitä lähtien jatkuvasti mukautettuna, tuottaa johdonmukaisesti joitakin maailman parhaista oppimistuloksista säilyttäen samalla tasa-arvon yli yhteiskuntaluokkien. Hyvinvointivaltio, korkein veroin rahoitettuna ja korkean luottamuksen ylläpitämänä, tarjoaa universaalien terveydenhuollon, koulutuksen ja sosiaaliturvan kattavuudella ja laadulla, jotka ovat edelleen kehittyneen maailman mittapuu. Perustulokokeilu vuosina 2017–18 osoitti Suomen valmiuden testata rohkeita ideoita täsmällisin menetelmin. Äskeinen Natoon liittyminen, joka saavutettiin huomattavalla nopeudella ja parlamentaarisella konsensuksella, osoitti, että Suomi kykenee toimimaan päättäväisesti, kun välttämättömyys on kiistaton ja poliittiset edellytykset kohdallaan.

Nämä eivät ole propagandaa. Ne ovat institutionaalisia saavutuksia, joita pieni, pragmaattinen, järkähtämättömän pätevä yhteiskunta on rakentanut sukupolvien ajan ja joka on toistuvasti kohdannut eksistentiaalisia uhkia – talvisodan, kylmän sodan, 1990-luvun syvän laman, muutoksen luonnonvarapohjaisesta tietopohjaiseen talouteen – ja selviytynyt niistä kerta toisensa jälkeen vahvempana. Kysymys, jonka tämä raportti esittää, ei ole, onko Suomi kyvykäs. Se on ilmeisen kyvykäs. Kysymys on siitä, miksi nämä osoitetut kyvykkyydet eivät ole vielä tuottaneet sitä systeemistä nopeutta, jota niiden laatu näyttäisi edellyttävän – ja mitä vaadittaisiin, jotta ne sen tekisivät.

1.8 Todellinen kysymys

Tässä vaiheessa saattaa nousta esiin tuttua kärsimättömyyttä.

Mitä Suomen siis pitäisi tehdä? Uudistaa hyvinvointivaltio? Lisätä maahanmuuttoa? Nopeuttaa vihreää siirtymää? Yhdistää kunnat?

Tämän raportin argumentti on, että juuri nämä kysymykset heijastavat sitä arkkitehtuuria, johon ne pyrkivät vastaamaan. Ne olettavat, että ratkaisu on jälleen yksi asteittainen sopeutus, yksi huolella neuvoteltu uudistus, yksi sellainen politiikkainnovaatio, joita Suomi tuottaa niin vaikuttavalla säännöllisyydellä – ja sitten toteuttaa yhtä vaikuttavalla varovaisuudella. Kysymys ei ole ”mitkä politiikat Suomen tulisi omaksua?”. Kysymys kuuluu: ”miten Suomi voi lisätä vauhtia, jolla se transformoituu – miten se voi kuroa umpeen kuilun ennakkoinnin nopeuden ja toimeenpanon nopeuden välillä – tuhoamatta sitä luottamusta, sitä konsensusta ja sitä institutionaalista laatua, jotka tekevät transformaatiosta legitimin?”

Raportin loppuosa on omistettu tälle kysymykselle. Se diagnosoi läpäisykyvyn rajoitteen sen rakenteellisissa mekanismeissa: pilottien kiirastulussa ja post-Nokia-traumassa, ennakkoinnin siilossa, digitaalis-fyysisessä epäsuhdassa, kuntien kapasiteettigradientissa, hyvinvointivaltion jäykkyydessä, geopolittisessä regiimin muutoksessa ja institutionaalisen muistin kuilussa, maahanmuuton pullonkaulassa, innovaatioiden diffuusion kuilussa sekä kulttuurisessa käyttöjärjestelmässä – *sisussa*, hiljaisessa konsensuksessa, luterilaisessa kollektiivisessa vastuussa ja *kalsarikänneissä* – vetäytymismekanismissa, joka aktivoituu ulkoisen paineen ylittäessä sisäisen kapasiteetin. Se kuvaa, miltä transformaationopeuden rakentaminen käytännössä näyttäisi: sitova ennakointi, kokeilusalkun hallinta, institutionalisoitu alasajo, kuntien uudelleenmuotoilu, maahanmuutto järjestelmäsuunnitteluna, iskuja vaimentavat instituutiot ja deliberatiivinen infrastruktuuri niihin vaihtokaappoihin, joita konsensus ei yksin kykene ratkaisemaan. Se nimeää poliittisen immuunijärjestelmän, joka tulee vastustamaan: vakausvinouman, ne erityiset toimijat, jotka hyötyvät nykytilasta, institutionaalisen inertian, joka suojaa perintörakenteita. Ja se ehdottaa konkreettista ensimmäistä askelta: tulevaisuusvaikutusten arviointimekanismia, kytkettynä budjettikiertoon, ja riippumatonta väestökomiteaa luomaan puolueeton faktapohja maahanmuuttokeskustelulle.

Suomen ei tarvitse tulla pätevämmäksi. Se on jo yksi maailman pätevimmistä hallintojärjestelmistä. Sen on tultava

nopeammaksi

– kykeneväksi kääntämään maailmanluokan ennakkointinsa systeemiseksi toiminnaksi sellaisella temmolla, joka vastaa sen maailman kiihtyvää vauhtia, jossa sen on navigoitava. Välineet ovat olemassa. Luottamus on ehjä. Kysymys on siitä, onko institutionaalista tahtoa ylittää kynnyks: mukautuvasta hallinnasta ennakoivaan hallintaan, integraatiosta nopeuteen, tulevaisuuden näkemisestä ajoissa perille saapumiseen.

2. Läpäisykyvyn rajoite: Rakenteelliset mekanismit

2.1 Mitä "transformaationopeus" tarkoittaa

Jokaisen hallintojärjestelmän on suoritettava perustavanlaatuinen tehtävä: sen on muunnettava panokset – informaatio, resurssit, poliittinen tahto, institutionaalinen kapasiteetti – tuotoksiksi, jotka vastaavat sen kohtaamiin haasteisiin. Nopeus, jolla se tämän muunnoksen suorittaa, on sen läpäisykyky. Muunnoksen laatu – vastaavatko tuotokset todella haasteisiin, kestävätkö ne, synnyttävätkö ne legitimizeettiä sitä rapauttamatta – on sen vaikuttavuus.

Suomen hallintoarkkitehtuuri on poikkeuksellisen vaikuttava. Sen läpäisykyky on kuitenkin rajoittunut. Järjestelmä pystyy integroimaan moninaisia panoksia minimaalisella kitkalla. Se pystyy koordinoimaan yli ministeriörajojen, yli hallinnontasojen, yli julkisen ja yksityisen rajan. Se pystyy ennakoimaan nousevia haasteita maailmanluokan hienostuneisuudella. Mutta se ei pysty kääntämään näitä kyvykkyksiä koko järjestelmän kattavaksi sopeutumiseksi siinä tahdissa, jota 2000-luku yhä enemmän edellyttää. Rajoite ei ole laadun puutetta. Se on nopeuden raja.

Transformaationopeus on kykyä kuroa umpeen ennakoinnin ja toimeenpanon välinen kuilu ennen kuin ulkoinen ympäristö tekee toimeenpanosta vanhentunutta. Se edellyttää kolmea asiaa samanaikaisesti: kykyä aistia nousevat haasteet varhain (mikä Suomella on), kykyä tehdä legitimejä päätöksiä siitä, miten vastata (mikä Suomella myös on), sekä kykyä panna nuo päätökset täytäntöön sellaisella nopeudella, joka vastaa ulkoisen muutoksen vauhtia (mitä Suomi ei kaikista poikkeuksellisista vahvuuksistaan huolimatta ole vielä saavuttanut). Tässä jaksossa kuvatut mekanismit ovat rakenteellisia syitä sille, miksi.

2.2 Pilottien kiirastuli – ja sen kansainvälinen ulottuvuus

Suomi on yksi maailman kehittyneimmistä politiikkakokeilujen suunnittelijoista. Vuosien 2017–2018 perustulokokeilu oli malliesimerkki täsmällisestä arvioinnista: kaksituhatta satunnaisesti valittua työtöntä suomalaista sai 560 euron kuukausittaisen maksun, joka ei ollut ehdollinen työnhauulle tai työn vastaanottamiselle. Koeasetelma oli toimiva. Toteutus oli pätevää. Tulokset analysoitiin huolellisesti ja julkaistiin johtavissa kansainvälisissä aikakauslehdissä. Kokeilu osoitti, että perustulo ei vaikuttanut merkittävästi työllisyystasoon – ei lisännyt eikä vähentänyt sitä – mutta kohensi mitattavasti saajien hyvinvointia, autonomian tunnetta ja luottamusta instituutioihin.

Tulokset olivat ristiriitaisia. Hallintokulttuurissa, joka juhlii rohkeita kokeiluja mutta vaatii lähes täydellisyyttä ennen laajentamista, ristiriitaisuus ei riitä. Perustulokokeilu hiljennettiin vähin äänin. Sen pohjalta ei iteroitu. Toisen sukupolven koetta, joka olisi ehkä testannut korkeampaa etuustasoa tai erilaista kohdejoukkoa, ei koskaan käynnistetty. Maailmanlaajuinen huomio – kokeilu oli noteerattu medioissa ja

politiikkaverkostoissa ympäri maailman yleisen perustulon konseptitodistuksena – pahensi ongelmaa. Kokeilun julistaminen tuloksettomaksi, tai vielä pahempaa, osittaiseksi epäonnistumiseksi, olisi aiheuttanut poliittisia kustannuksia paitsi kotimaassa myös kansainvälisesti, niiden päätöksentekijöiden ja puolestapuhujien joukossa, jotka olivat sijoittaneet toiveensa suomalaiseen malliin. Turvallisempi reitti oli antaa kokeilun jäädä valmiina lukuna – ihailtuna, tutkittuna, siteerattuna – ja siirtyä muihin asioihin.

Tämä on pilottien kiirastuli. Suomen konsensuskulttuuri edellyttää uusilta aloitteilta käytännössä virheettömyyttä ennen kuin niitä laajennetaan. Vaatimus ei ole kohtuuton; se heijastaa aitoa sitoutumista näyttöön perustuvaan politiikkaan ja oikeutettua huolta hätäisesti toteutettujen uudistusten seurauksista. Mutta se luo rakenteellisen pullonkaulan. Kokeiluja, jotka tuottavat epäselviä tuloksia, ei iteroida; ne eläköitetään. Pienessä mittakaavassa onnistuneita kokeiluja ei automaattisesti laajenneta; ne edellyttävät uutta konsensuksen rakentamisen kierrosta, uusia poliittisia neuvotteluja, uutta osoitusta lähes varmasta vaikuttavuudesta. Seurauksena on, että Suomi toteuttaa erinomaisia pilottihankkeita ja kamppailee skaalatakseen jopa onnistuneita, koska laajentamisen laatukynnys on asetettu tasolle, jota mikään pilotti ei pysty johdonmukaisesti saavuttamaan.

2.3 Post-Nokia-trauma

Pilottien kiirastulella on oma erityinen historiallinen ulottuvuutensa, joka erottaa Suomen riskin karttamisen korkean luottamuksen yhteiskuntien yleisestä varovaisuudesta. Se on Nokian varjo.

Sukupolven ajan Nokia oli Suomen talouden kruununjalokivi – yritys, jonka osuus kansallisesta bruttokansantuotteesta, vientituloista ja tutkimus- ja kehitysinvestoinneista oli huipussaan häkellyttävä. Sen romahdus, joka alkoi 2000-luvun lopulla ja kiihtyi 2010-luvun alkupuolella, oli systeeminen šokki. Kansantalous supistui jyrkästi. Työttömyys ampaisi nousuun. Kansallisen haavoittuvuuden tunne – äkillinen oivallus siitä, kuinka pieni maa saattoi olla niin riippuvainen yhdestä yrityksestä ja kuinka tällainen riippuvuus saattoi purkautua niin nopeasti – oli polttava.

Suomen vastaus Nokia-šokkiin oli monessa suhteessa hallinnollinen menestys. Valtio investoi voimakkaasti innovaatioinfrastruktuuriin. Romahduksen raunioilta nousi elinvoimainen startup-ekosysteemi – Rovio, Supercell, Wolt ja sadat pienemmät yritykset rakentuivat Nokian alamäen vapauttamalle lahjakkuudelle ja yrittäjyysenergialle. Talous monipuolistui. Toipuminen oli aitoa.

Mutta trauma jätti arven julkiselle sektorille. Systeemisen šokin kokemus yhdistettynä kulttuuriseen taipumukseen varovaisuuteen tuotti syvän institutionaalisen riskikarttamisen suurten, valtion tukemien teknologisten tai infrastruktuurihankkeiden suhteen. Virkakuntaan imeytynyt viesti ei ollut "meidän ei tulisi koskaan enää olla riippuvaisia yhdestä yrityksestä", vaan jotakin laajempaa ja kahlitsevampaa: "meidän tulisi olla äärimmäisen varovaisia minkä tahansa suuren mittaluokan sitoumuksen suhteen, jonka lopputulos on epävarma." Tämä institutionaalistunut varovaisuus on yksi pilottien kiirastulen ajureista. Kyse ei ole

yksinkertaisesti siitä, että Suomi edellyttää näyttöä ennen laajentamista. Kyse on siitä, että kansallinen kokemus katastrofaalisesta alamäestä on saanut rohkeiden vetojen odotusarvon näyttämään pienemmältä kuin mitä järkiperäinen analyysi nykyolosuhteista edellyttäisi.

2.4 Ennakoinnin siilo

Suomella on poikkeuksellinen ennakointikyvykkyys. Sitra, Suomen itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, on yksi maailman kehittyneimmistä ennakointilaitoksista, ja se tuottaa analyysejä demografisista, teknologisista ja ympäristömuutoksista, joita moninkertaisesti Suomea suuremmat hallitukset eivät pysty toisintamaan. Tulevaisuusvaliokunta, ainutlaatuinen parlamentaarinen elin, tarjoaa pysyvän foorumin puoluerajat ylittävälle pitkän aikavälin pohdinnalle. Valtioneuvoston kanslia ylläpitää omaa ennakointiyksikköään. Yliopistokytöksisten tutkimusryhmien verkosto tuottaa skenaarioanalyysejä ilmastosta, turvallisuudesta ja talouden muutoksesta.

Ennakoinnin laatu ei ole ongelma. Ongelma on siinä, että ennakointi toimii suurelta osin hallintokoneiston

ulkopuolella

sen sijaan, että se olisi upotettu sen sisään. Sitran raportit julkaistaan, niistä keskustellaan seminaareissa, niitä käsitellään laatumediassa – ja sitten ministeriöbudjetoinnin, lainsäädäntövalmistelun ja kuntatason toimeenpanon koneisto jatkaa suunnilleen niin kuin se olisi tehnyt ilmankin. Valtiovarainministeriön vuotuinen budjettisykli, opetusministeriön opetussuunnitelmauudistus, kunnallinen suunnittelukehikko, terveydenhuollon hankintajärjestelmä – nämä operoivat riippumatta muualla tehtävästä tulevaisuustyöstä. Ennakointi on erikoistunut funktio, jota hoitavat sille omistautuneet, maailmanluokan instituutiot. Se ei ole hajautettu kyvykkyys, upotettuna jokaisen ministeriön, jokaisen viraston, jokaisen kunnan rutiineihin.

Epäsuhta ei ole täydellinen – yhteyksiä on, on esimerkkejä ennakoinnista, joka on vaikuttanut politiikkaan – mutta se on rakenteellinen. Instituutioilla, jotka tuottavat ennakointia, ei ole muodollista määräysvaltaa niihin instituutioihin, jotka kohdentavat resursseja. Tulevaisuusvaliokunta voi antaa suosituksia; se ei voi pakottaa budjetteihin. Sitra voi julkaista skenaarioita; se ei voi vaatia ministeriöitä osoittamaan, kuinka niiden menot ovat linjassa niiden kanssa. Seurauksena on, että Suomi voi nähdä tulevaisuuden aina toimimatta sen mukaan, mitä se näkee – ei siksi, etteikö kukaan katsoisi, vaan siksi, että katsojat ja tekijät asuttavat eri institutionaalisia maailmoja, joiden välillä on vain epämuodollisia yhteyksiä.

2.5 Digitaalinen–fyysinen epäsuhta

Suomen ennakointi toimii ohjelmistonopeudella. Dataa kerätään, analysoidaan ja syntetisoidaan. Skenaarioita mallinnetaan. Strategia-asiakirjoja luonnostellaan, niistä kuullaan ja ne julkaistaan. Sykli analyysistä tuotokseen voidaan mitata kuukausissa.

Suomen toimeenpano toimii lupaprosessien nopeudella. Kun ennakkoinnin tuotos edellyttää fyysistä transformaatiota – asuntojen rakentamista niiden maahanmuuttajien majoittamiseksi, joita demografisen analyysin mukaan tarvitaan, uusiutuvan energian infrastruktuurin asentamista, jonka ilmastoskenaariot sanovat olevan kiireellistä, julkisen rakennuskannan peruskorjaamista, jota energiastrategia edellyttää – se törmää kunnalliseen kaavaprosessiin, ympäristövaikutusten arviointiin, julkiseen kuulemiseen, hankintaprosessiin. Jokainen näistä prosesseista on oikeutettu. Jokainen on olemassa hyvistä syistä – suojaamaan omaisuuden oikeuksia, varmistamaan ympäristöstandardit, mahdollistamaan demokraattinen osallistuminen. Mutta yhdessä ne luovat ajallisen epäsuhdan: ennakkointi tuottaa vastauksia nopeammin kuin toimeenpanoarkkitehtuuri ehtii niitä käsitellä.

Kahdella kerroksella on eri poliittiset toimeksiantajat. Digitaalista transformaatiota ja kansallista ennakkointia ajaa ensisijaisesti keskushallinto – ministeriöt, virastot, valtionyhtiöt. Fyysistä toimeenpanoa ajavat ensisijaisesti kunnat – 309 paikallishallintoa, jotka hallitsevat maankäyttöä, rakennuslupia ja merkittävää osaa julkisten palvelujen tuottamisesta. Keskushallinnolta periferiaan suuntautuvia tasausmaksuja ei ole ehdollistettu ennakoivalle hallintakäyttötymiselle. Kunta saa valtionosuutensa riippumatta siitä, kaavoittaako se riittävästi maata niille asunnoille, joita kansallisen demografisen strategian mukaan tarvitaan. Ennakkointi on kansallista. Toimeenpano on paikallista. Mekanismit, jotka ne yhteen sovittaisi, ei ole olemassa.

2.6 Kuntien kapasiteettigradientti ja hiljainen uudelleenkeskittäminen

Ne 309 kuntaa, jotka muodostavat suomalaisen paikallishallinnon selkärangan, suunniteltiin Suomen, jossa oli vakaita maaseutuväestöjä. Sitran raporttien vuosikausia ennakoima väestökato on nyt elettyä todellisuutta suuressa osassa maata. Nuoret lähtevät etelän kasvukolmioon – Helsinkiin, Tampereelle, Turkuun – ja yhä useammin Tukholmaan, Berliiniin ja kauemmas. Lähtökuntien veropohja rapautuu. Huoltosuhde – huollettavien määrä työkäistä asukasta kohden – heikkenee. Kyky tuottaa niitä palveluita, joita hyvinvointivaltio lupaa, heikkenee juuri silloin, kun palveluiden, erityisesti vanhustenhoidon, tarve kasvaa.

Valtion tasausjärjestelmä kompensoi osittain, jakaen resursseja varakkailta kaupunkikunnilta vaikeuksissa kamppaileville maaseutukunnille. Mutta tasaus suunniteltiin tasaamaan tilapäisiä eroja, ei kääntämään pysyvää rakenteellista taantumista. Kun kapasiteettikuilu levenee, tasauksen taakka kasvavissa kunnissa kasvaa, mikä synnyttää poliittisia jännitteitä, joita konsensuskulttuuri on huonosti varustettu ratkaisemaan. Helsingin seudun kunnat, jotka jo kamppailevat omien asutuskustannus- ja infrastruktuuripaineittensa kanssa, paheksuvat yhä enemmän valtionosuuksia, joita ne lähettävät kunnille, joiden taantuminen näyttää peruuttamattomalta.

Samaan aikaan on käynnissä hiljainen uudelleenkeskittäminen – ei suunnitellusti, ei minkään tietoisien perustuslaillisen tai lainsäädännöllisen päätöksen kautta, vaan oletusarvoisesti. Pienet kunnat yhdistyvät, koska ne eivät enää pysty toimimaan itsenäisesti. Alueelliset elimet sulauttavat itseensä tehtäviä, joita

yksittäiset kunnat eivät enää kykene hoitamaan. Valtio astuu kuvaan paikkaamaan palveluaukkoja ja samalla kasvattaa tosiasiallista määräysvaltaansa, jota kunnallisen autonomian muodollinen arkkitehtuuri ei heijasta. Subsidiariteetti, joka oli aikoinaan Suomen hallinnon vahvuus, rapautuu vähitellen, ja rapautuminen tapahtuu ilman tietoista keskustelua siitä, minkä pitäisi tulla sen tilalle. Vaarana ei ole, että subsidiariteetti hylätään dramaattisessa murroksessa. Vaarana on, että se onteloidaan asteittain, tuhansien pragmaattisten päätösten kautta, joista jokainen on erikseen puolustettavissa, kunnes se on olemassa paperilla mutta ei enää käytännössä.

2.7 Hyvinvointivaltion jäykkyys

Suomen kattava hyvinvointijärjestelmä on maailmanlaajuinen mittapuu – universaali terveydenhuolto, maailmanluokan koulutus, antelias sosiaaliturva, vaikuttavat julkiset palvelut. Sitä rahoitetaan korkeilla veroilla ja ylläpidetään korkealla luottamuksella. Se vähentää eriarvoisuutta, lisää sosiaalista liikkuvuutta ja tarjoaa turvallisuuden perustason, joka mahdollistaa dynaamisen talouden vaatiman riskinoton ja innovoinnin.

Se on myös jäykkä tavoilla, jotka rajoittavat julkista tilaa uusille investoinneille. Etuusmenot – eläkkeet, terveydenhuolto, sosiaalipalvelut – nielevät kasvavan osuuden kansallisesta budjetista, ajautuen niistä samoista demografisista trendeistä, joita Sitran ennakointi on dokumentoinut vuosien ajan. Eläkejärjestelmä, vaikkakin osittain uudistettu, pysyy merkittävänä ja kasvavana sitoumuksena. Terveydenhuollon kustannukset nousevat väestön ikääntyessä. Julkinen tila uusille investoinneille – vihreään siirtymään, puolustukseen, maahanmuuton edellyttämään kotouttamisinfrastruktuuriin – puristuu asteittain kokoon.

Jäykkyys ei ole vain taloudellista. Se on poliittista ja institutionaalista. Jokaisella meno-ohjelmalla on kannattajakuntansa. Jokaisella etuudella on saajansa, jotka vastustavat sen leikkaamista. Jokaisella julkisen sektorin instituutiolla on työvoimansa, jonka työllisyys riippuu sen jatkumisesta. Konsensukseen perustuvassa poliittisessa kulttuurissa hyvinvointivaltion suuret uudistukset edellyttävät neuvotteluja tiheän sidosryhmäverkoston – ay-liikkeen, ammattijärjestöjen, kuntahallitusten, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen – kanssa, joilla jokaisella on oikeutettuja intressejä nykyjärjestelyyn. Seurauksena on, että Suomi lisää uusia ohjelmia huomattavasti helpommin kuin ajaa vanhoja alas. Hyvinvointivaltio akkumuloituu. Julkinen rahoituspohja ei.

2.8 Geopoliittinen regiimin muutos ja institutionaalisen muistin kuilu

Suomen liittyminen Natoon huhtikuussa 2023 oli maan historian dramaattisin ulkopoliittinen käänös. Päätös tehtiin suomalaiselle pragmaattisuudelle ominaisella tavalla, laajalla parlamentaarisella konsensuksella ja vaikuttavalla nopeudella, kun strateginen välttämättömyys kävi kiistattomaksi. Mutta pitkän aikavälin

seuraukset Suomen hallintoarkkitehtuurille ovat vasta alkamassa paljastua.

Puolustusmenot nousevat nopeasti, noin 3,5 miljardista eurosta vuonna 2022 arviolta yli viiteen miljardiin, kun Suomi täyttää Naton kahden prosentin BKTL-tavoitteen ja investoi niihin suorituskykyihin – ilmapuolustus, kyber, tiedustelu, väestönsuojelu – joita uusi turvallisuusympäristö edellyttää. Tämä on pysyvä kansallisten resurssien uudelleenkohdentaminen turvallisuuteen hetkellä, jolloin samoja resursseja tarvitaan vihreään siirtymään, terveydenhuoltoon ja maahanmuuton edellyttämään kotouttamisinfrastruktuuriin. Julkistaloudelliset vaihtokaupat ovat epämurkavia, eikä poliittinen järjestelmä ole vielä käynyt keskustelua siitä, miten niitä hallitaan.

Geopoliittisessa haasteessa on toinen, vähemmän näkyvä ulottuvuus. Suomi ylläpiti koko kylmän sodan ajan aseellisen puolueettomuuden oppia, joka edellytti merkittävää puolustuslaitosta – asevelvollisuutta, suurta koulutettua reserviä, väestönsuojelun infrastruktuuria, suhteen huolellista hoitoa Moskovaan. Institutionaalinen muisti siitä, kuinka tämä tehdään – kuinka pyöritetään korkean puolustusvalmiuden ja korkean hyvinvoinnin valtiota samanaikaisesti, kuinka tehdään välttämättömät vaihtokaupat turvallisuuden ja sosiaalimenojen välillä, kuinka suunnitellaan konfliktin varalta samalla ylläpitäen demokraattisen elämän rutiineja – oli Suomen valtiossa olemassa neljänkymmenen vuoden ajan. Sen muistin kantanut virkamiesten, sotilassuunnittelijoiden ja poliittisten johtajien sukupolvi on suurelta osin eläkkeellä. Väestönsuojelun, taloudellisen mobilisaation sekä sotilaallisen ja siviilisunnittelun integraation protokollat, joita ylläpidettiin kylmän sodan aikana, osittain purettiin vuoden 1991 jälkeisten rauhanosinkovuosien aikana.

Tämän institutionaalisen muistin jälleenrakentaminen on yhtä lailla tiedonhallinta- kuin julkistalousoongelma. Se edellyttää tietoista panostamista jäseneltyyn tiedon siirtoon eläköityvien ja aloittavien kohorttien välillä, suullisen historian ohjelmiin, jotka tallentavat kylmän sodan sukupolven kokemuksen ennen kuin se katoaa, ja niiden väestönsuojelusuunnittelun perinteiden elvyttämiseen, joiden annettiin surkastua. Suomi on tehnyt tämän aiemmin – se navigoi kylmän sodan pätevyydellä, joka on nyt kansallista legenda – mutta tieto siitä, miten se tehdään, ei ole enää järjestelmän saavutettavissa olevassa muistissa.

2.9 Koulutuksen paradoksi – inhimillisen pääoman muodostus toisen asteen läpimenorajoitteena

Suomen koulutusjärjestelmä oli sen nousun moottori. 2000-luvun ajan suomalaiset oppilaat kärkeivät OECD:n PISA-vertailujen kärjessä ja päihittivät kaikki eurooppalaiset verrokkinsa lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä. Järjestelmä oli julkisesti rahoitettu, tietoisesti kilpailua välttävä varhaisina vuosinaan ja rakentui radikaalille oletukselle, jonka mukaan opettajien autonomia ja oppilaiden hyvinvointi tuottaisivat parempia tuloksia kuin standardoitu testaaminen ja markkinaehtoinen kilpailu. Vuosikymmenen ajan tulokset vahvistivat tämän oletuksen. Suomesta tuli maailmanlaajuinen malli – pieni pohjoismaa, joka oli ratkaissut oikeudenmukaisen huippuosaamisen koodin.

Sitten jokin meni pieleen. Vuodesta 2009 lähtien Suomen PISA-pisteet alkoivat laskea tasaisesti ja kiihtyvällä vauhdilla. Viimeisimmissä vertailuissa Suomi sijoittui kokonaisuudessaan kahdenneksikymmenenneksi – jyrkin koulutustason lasku missään OECD-maassa. Pudotus on ollut laaja-alaista: lukemisen, matematiikan ja luonnontieteiden pisteet ovat kaikki laskeneet, ja ero korkeasti ja heikosti suoriutuvien oppilaiden välillä on kasvanut. Järjestelmä, joka aikoinaan tuotti sekä tasa-arvoa että huippuosaamista, kamppailee nyt kummankin toteuttamisessa.

Tämä ei johdu puutteellisesta diagnoosista. Suomalaiset opettajat, tutkijat ja päättäjät ovat keskustelleet PISA-laskusta yli vuosikymmenen ajan, ja todennäköiset syyt tunnetaan hyvin. Lapsuuden digitaalinen murros on sirpaloittanut keskittymiskykyä ja vähentänyt pitkäjänteisen lukemisen määrää. Maahanmuutto on lisännyt luokkahuoneiden monimuotoisuutta nopeammin kuin opettajankoulutus on sopeutunut siihen. Vuoden 2016 opetussuunnitelmauudistus, hyvää tarkoittava, on saattanut painottaa vähäisemmässä määrin suoraa opetusta tavoilla, jotka asettivat epäedulliseen asemaan oppilaat, joiden kotona ei ollut vahvaa akateemista tukea. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeiset budjettileikkaukset vähensivät erityisopetuksen ja oppilashuollon resursseja. Yksikään näistä selityksistä ei ole kiistanalainen. Kaikki ovat olleet politiikan agendalla vuosien ajan.

Läpimeno rajoite on syy siihen, miksi niihin ei ole puututtu sillä nopeudella, jota näyttö edellyttää. Opetussuunnitelmien uudistussykli toimii vuosikymmenen aikajänteellä. Opettajankoulutusputken sopeuttaminen vie vuosia, ja ammattikunnan autonomia – juuri se piirre, joka teki suomalaisesta koulutuksesta poikkeuksellisen – tekee ylhäältä alas suunnatusta uudistuksesta poliittisesti vaikeaa ja kulttuurisesti epäilyttävää. Digitaalisten oppimisyökalujen, jotka voisivat yksilöllistää opetusta ja tukea haasteiden kanssa kamppailevia oppilaita, tiellä ovat samat kunnalliset hankintaprosessit ja digitaalisen ja fyysisen epäsymmetria, jotka hidastavat muutosta kaikilla muillakin aloilla. Koulutusjärjestelmä, joka aikoinaan teki Suomesta koko maailman kateuden kohteen, on nyt esimerkki A tapauksessa, joka vaatii muutosnopeutta: se näkee ongelman selvästi, on suurin piirtein yksimielinen ratkaisuihin, eikä pysty toteuttamaan niitä tarpeeksi nopeasti kääntääkseen laskun ennen kuin se pahenee kasautuvasti.

Seuraukset ulottuvat kauas luokkahuoneiden ulkopuolelle. Inhimillisen pääoman putki, jonka oli määrä kompensoida Suomen väestörakenteen vastatuulet, on itse rappeutumassa. Seuraava suomalaisten työntekijöiden sukupolvi on pienempi

ja

heikommin koulutettu kuin edeltäjänsä – kaksinkertainen vastatuuli, joka tekee seuraavassa osassa kuvatusta maahanmuuton matematiikasta entistäkin kiireellisempää. Koulutuksen paradoksi on läpimeno rajoite kaikkein henkilökohtaisimmillaan: jokaisen suomalaisen lapsen tulevaisuutta muovaa arkkitehtuuri, joka tietää, mikä on muutettava, eikä pysty muuttamaan sitä ajoissa.

2.10 Maahanmuuton pullonkaula – ja luterilaisen kollektiivisen vastuun varjo

Suomen demografinen matematiikka on yksiselitteinen. Syntyvyysluku on noin 1,35 lasta naista kohden – reilusti alle uusiutumistason 2,1. Vanhushuoltosuhde nousee nopeammin kuin lähes missään muussa kehittyneessä valtiossa. Työkäisen väestön ennustetaan alkavan kutistua kuluvan vuosikymmenen aikana. Hyvinvointivaltion taloudellinen kestävyys nykyisillä vero- ja palvelutasoilla riippuu joko tuottavuuden kasvun dramaattisesta kiihtymisestä, nettomaahanmuuton merkittävästä lisääntymisestä tai molemmista.

Tuottavuuskenaario on epävarma. Maahanmuuttoskenaarion matematiikka on selvä: Suomi tarvitsee noin kaksikymmentätuhatta–kolmekymmentätuhatta työkäistä tulijaa vuodessa, vuosikymmenten ajan, vakauttaakseen väestönsä ja työvoimansa. Ennakointiyhteisö – Sitra, Tulevaisuusvaliokunta, tutkimuslaitokset – on perustellut tätä vuosikausia, yhä kiireellisempään sävyyn.

Poliittinen järjestelmä ei ole kyennyt vastaamaan sillä mittakaavalla, jota matematiikka edellyttää. Populistinen Perussuomalaiset-puolue, jolla on hallussaan noin viidennes äänestäjistä, on onnistunut mobilisoimaan maahanmuuttovastaisia mielialoja. Mutta rajoite on syvemmällä kuin yhden puolueen vaalimenestyksessä. Se on kulttuurinen. Suomalainen yhteiskunta on järjestäytynyt tietyn kollektiivisen vastuun käsityksen ympärille – alkuperältään luterilaisen, ilmaisultaan kansalaismaisen – joka sitoo kansalaiset toisiinsa jaettujen instituutioiden, jaettujen normien ja jaetun käsityksen kautta siitä, mitä kuuluminen tarkoittaa. Tämä käsitys on mahdollistanut yhden maailman anteliaimmista ja vaikuttavimmista hyvinvointivaltioista rakentamisen. Se luo kuitenkin myös erityisen varjon: vaikeuden monimuotoisuuden kanssa, taipumuksen määritellä kollektiivinen vastuu jaettujen kulttuuristen normien kautta sekä epämukavuuden sellaisen diversiteetin kanssa, jota suurimittainen maahanmuutto toisi tullessaan.

Kyse ei ole muukalaisvihasta karkeassa mielessä. Kyse on samasta kulttuurisesta logiikasta, joka saa suomalaiset maksamaan korkeita veroja tukeakseen kanssakansalaisia, joita he eivät ole koskaan tavanneet – poikkeuksellinen sosiaalisen solidaarisuuden saavutus. Mutta logiikka olettaa "meidät", joka määrittää osittain kulttuurisen yhteisyyden kautta, ja nopean väestörakenteen muutoksen mahdollisuus järkyttää tuota oletusta. Seurauksena on rakenteellinen pullonkaula: taloudelliset perusteet maahanmuutolle ovat ylivoimaiset, poliittinen kyky toimittaa se on rajoittunut ja kulttuurinen kyky integroida se – laajentaa "meidän" määritelmää menettämättä sitä solidaarisuutta, joka tekee hyvinvointivaltiosta mahdollisen – on testaamatta suuressa mittakaavassa.

2.11 Innovaatioiden diffuusion kuilu

Suomi on erinomainen keksimisessä. Se sijoittuu johdonmukaisesti maailman kärkeen tutkimus- ja kehitysmenojen osuudessa BKTL:sta, patenttihakemuksissa henkeä kohden ja startup-ekosysteeminsä hienostuneisuudessa. Linuxin, avoimen lähdekoodin käyttöjärjestelmän, joka pyörittää suurinta osaa

maailman palvelimista, loi suomalainen opiskelija. Angry Birds -pelisarja määritteli mobiilipelaamisen uudelleen. Supercell, Clash of Clansin takana oleva pelikehittäjä, nousi yhdeksi Euroopan arvokkaimmista yksityisyrittäjistä. Suomi ylittää painoaan suurempiin saavutuksiin teknologisessa luovuudessa.

Mutta Suomi on vähemmän vaikuttava omien innovaatioidensa kotimaisessa omaksumisessa ja diffuusiossa. Kuilulla keksimisen ja käyttöönoton välillä on useita lähteitä. Julkinen sektori, jonka tulisi olla hallinnon tehokkuutta ja palvelutuotantoa parantavien teknologioiden edelläkävijä, on riskiä karttava ja hidaskäyttöinen hankinnoissaan. Yrityssektori, jota hallitsee suhteellisen pieni joukko suuria yrityksiä ja paljon suurempi joukko konservatiivisia pieniä ja keskisuuria yrityksiä, on varovainen disruptiivisten investointien suhteen. Sääntely-ympäristö, jota on muokannut sama konsensuskulttuuri, joka arvostaa perusteellista harkintaa nopeuden yli, on hidaskäyttöinen uusiin mahdollisuuksiin, joita innovointi luo. Ja pienet kotimarkkinat rajoittavat mittakaavaa, jolla innovaatioita voidaan ottaa käyttöön silloinkin, kun ne omaksutaan.

Seurauksena on toistuva kuvio: Suomi keksii tai löytää jotakin merkittävää, mutta keksinnön täydet taloudelliset ja yhteiskunnalliset hyödyt realisoituvat muualla – suuremmilla markkinoilla, aggressiivisemmissä pääomasijoitus ekosysteemeissä, hallituksissa, jotka liikkuvat nopeammin luodakseen sääntelyedellytykset käyttöönotolle. Suomi synnyttää loistavia ideoita. Se kamppailee korjatakseen niiden täyden arvon omien rajojensa sisällä.

2.12 Kulttuurinen käyttöjärjestelmä: *Sisu*, hiljainen konsensus, luterilainen vastuu – ja *kalsarikännit*

Jokaisella maalla tässä sarjassa on kulttuurinen ankkuri – käsite tai käsitejoukko, joka kantaa diagnoosia eletyn kokemuksen tasolla. Suomelle tuo ankkuri rakentuu neljästä komponentista, ja yhdessä ne muodostavat kulttuurisen käyttöjärjestelmän, jonka sisällä edellä kuvatut rakenteelliset mekanismit toimivat.

Sisu

on suomalainen käsite tyynestä periksiantamattomuudesta – kyvystä sietää vaikeuksia valittamatta, pysyä sinnikkäänä ylivoimaisilta näyttävien todennäköisyyksien edessä, kohdella vastoinkäymisiä luonteen koetuksena eikä signaalina, joka edellyttää systeemistä vastausta. Se on mittaamattoman arvokas kulttuurinen resurssi. Se mahdollisti Suomen selviytymisen talvisodasta 1939–40, kun kolmen ja puolen miljoonan kansakunta kohtasi puna-armeijan eikä murtunut. Se mahdollisti sen jälleenrakennustyön, joka muutti köyhästä, agraarisesta, sodan runtelemasta maasta yhden maailman vauraimmista ja tasa-arvoisimmista yhteiskunnista yhden sukupolven aikana. Se on psykologinen infrastruktuuri Suomen poikkeuksellisen resilienssin alla.

Mutta *sisulla* on myös varjonsa. Se voi ihannoida kestämistä sopeutumisen kustannuksella – kohdella ongelmia koettelemuksina, jotka on kestävä, eikä signaaleina, jotka edellyttävät systeemistä uudelleensuunnittelua. Kun väestöllinen kynnys hämmöittää ja maahanmuuton matematiikka on selvä, *sisu*

kuiskaa: *olemme kestäneet kovempiakin asioita kuin tämä, ja tulemme kestämaan tämänkin*. Kuiskaus ei ole väärässä – Suomi on kestänyt kovempia asioita – mutta pelkkä kestäminen ei vakauta huoltosuhdetta eikä kouluta uutta työvoimaa. *Sisu* on voiman lähde. Se voi olla myös inertian lähde.

Hiljainen konsensus on Suomen mieltymys harmoniaan, vähäkonfliktiseen päätöksentekoon, erimielisyyksien ratkaisemiseen harkinnan eikä vastakkainasettelun kautta. Se on se, mikä mahdollistaa suomalaiselle hallinnolle ominaisen puoluerajat ylittävän yhteistyön. Se on se, mikä tekee poliittisesta järjestelmästä toiminnallisen eikä teatraalisen, pragmaattisen eikä polarisoituneen. Se on aito demokraattinen saavutus – osoitus siitä, että moninaiset intressit voidaan sovittaa yhteen ilman sitä pysyvää sotaa, joka luonnehtii poliittista elämää suuremmissa, hajanaisemmissa demokratioissa.

Mutta hiljainen konsensus on myös nopeusrajoite. Se vaatii aikaa. Se vaatii kaikkien asianosaisten kuulemistä. Se vaatii, että minkä tahansa koalition hitaammat jäsenet otetaan mukaan sen sijaan, että heidät ohitettaisiin. Vakaassa ympäristössä tämä on hyve – konsensuksella saavutetut päätökset ovat kestävämpiä ja legitimimpiä kuin enemmistöllä jyrätyt päätökset. Kiihtyvässä ympäristössä siitä tulee rakenteellinen jarru transformaation vaatimalle nopeudelle.

Luterilainen kollektiivinen vastuu on suomalaisen hyvinvointivaltion eettinen perusta – vakaumus, joka juontaa juurensa protestanttisesta perinteestä ja maallistui vuosisatojen kuluessa, siitä, että jokaisella henkilöllä on velvollisuus osallistua niihin jaettuihin järjestelmiin, jotka ylläpitävät yhteisöä. Se on se, mikä tekee korkeista veroista poliittisesti hyväksyttävistä: niitä ei riistä saalistava valtio, vaan niistä suorittavat osuutensa kansalaiset, jotka ymmärtävät, että heidän oma hyvinvointinsa on erottamaton toisten hyvinvoinnista. Se on se, mikä tekee hyvinvointivaltiosta kansallisen ylpeyden aiheen eikä katkeruuden lähteen.

Sen varjo on vaikeus monimuotoisuuden kanssa. Luterilainen kollektiivinen vastuu olettaa "meidät", jonka jäsenet jakavat paitsi instituutiot myös normit, arvot ja kulttuurisen sanaston. Maahanmuuttaja, joka saapuu erilaisesta kulttuuriperinteestä, joka ei jaa niitä hiljaisia ymmärryksiä, jotka sitovat yhteisön yhteen, järkyttää tätä oletusta – ei siksi, että suomalaiset olisivat vihamielisiä ulkopuolisia kohtaan, vaan siksi, että kollektiivisen vastuun logiikka ei automaattisesti ulotu niihin, joiden kanssa ei jaeta kollektiivista identiteettiä. "Meidän" laajentaminen kattamaan se moninaisuus, jonka maahanmuutto toisi tullessaan, on kulttuurinen haaste, jota taloudellinen matematiikka ei pysty yksin ratkaisemaan.

Kalsarikännit – ainutlaatuinen suomalainen sana sille, että juodaan yksin kotona alushousuillaan ilman aikomustakaan lähteä ulos – on enemmän kuin humoristinen kulttuurinen sivuhuomautus. Se on järjestelmän äärimmäinen stressivaste. Kun ulkoinen paine ylittää hiljaisen konsensuksen kyvyn rakentaa yhteisymmärrystä, kun *sisun* kestävyys on äärimmillään koeteltu, kun kollektiivisen vastuun vaatimukset käyvät ylivoimaisiksi, suomalainen vaste ei ole räjähtää kaduille Ranskan malliin, eikä pirstaloitua kilpaileviin informaatioekosysteemeihin Yhdysvaltain malliin. Se on vetäytyä. Paeta yksityiseen tilaan. Irrottautua kollektiivisista vaatimuksista, joista on tullut liian raskaita kannettaviksi.

Tämä on kulttuurinen selitys ennakointi–konsensus–inkrementti–paineekierteen "viivevaiheelle". Kun paine kasautuu eikä järjestelmä pysty käsittelemään sitä vaaditulla nopeudella, vaste ei ole dramaattinen vastakkainasettelu vaan hiljainen vetäytyminen – hallinnollinen inertia, poliittinen välttely, kollektiivisen toiminnan asteittainen hidastuminen yksityiseksi selviytymiseksi. Kierre ei murru. Se ajautuu.

2.13 Kuinka mekanismit vahvistavat toisiaan

Läpäisykyvyn rajoite ei ole tässä jaksossa kuvattujen mekanismien summa. Se on niiden tulo.

Ennakoinnin siilo tunnistaa haasteet maailmanluokan tarkkuudella, mutta sillä ei ole mekanismeista pakottaa toimintaan. Pilottien kiirastuli, jota post-Nokia-trauma vahvistaa, hidastaa vasteiden testaamista – ja kun kokeilut tuottavat ristiriitaisia tuloksia, kuten todelliset kokeilut aina tekevät, suomalaisten pilottien kansainvälinen näkyvyys nostaa rehellisen oppimisen poliittisia kustannuksia. Digitaalinen–fyysinen epäsuhta tarkoittaa, että silloinkin kun ennakointi saavuttaa konsensuksen ja kokeilut onnistuvat, toimeenpano kuntatasolla etenee perustavanlaatuisesti eri nopeudella. Kuntien kapasiteettigradieniti tarkoittaa, että toimeenpano on epätasaista, ja ne kunnat, jotka eniten tarvitsevat transformaatiota, ovat vähiten varustettuja sitä toteuttamaan. Hyvinvointivaltion jäykkyys rajoittaa julkista tilaa uusille investoinneille, kun taas geopolitiittinen regiimin muutos vaatii juuri sellaista nopeaa resurssien uudelleenkohdentamista, jonka jäykkyys estää – ja institutionaalinen muisti siitä, kuinka tällaisia vaihtokauppoja hallitaan, on kadonnut. Maahanmuuton pullonkaula, jota luterilaisen kollektiivisen vastuun varjo elävöittää, rajoittaa sitä inhimillistä pääomaa, joka voisi laajentaa tuota julkista tilaa. Innovaatioiden diffuusion kuilu estää juuri niiden teknologioiden nopean käyttöönoton, jotka Suomi keksii. Ja kulttuurinen käyttöjärjestelmä – *sisu*, hiljainen konsensus, luterilainen vastuu ja *kalsarikännit* vetäytymisenä – tarjoaa psykologisen ja käyttäytymisen alustan, jonka sisällä kaikki nämä mekanismit operoivat.

Ennakointi–konsensus–inkrementti–paineekierre on tämän vuorovaikuttavan järjestelmän dynaaminen ilmentymä. Suomi näkee tulevaisuuden. Se on samaa mieltä siitä, mitä tulee tehdä. Se toimii asteittain – ja paine kasautuu nopeammin kuin asteittainen edistys ehtii sitä purkaa. Järjestelmä ei murru. Se ei epäonnistu. Se yksinkertaisesti laahaa, pelaten ikuista kiinniottoa maailman kanssa, joka kiihtyy nopeammin kuin arkkitehtuuri pystyy prosessoimaan.

Tämä on läpäisykyvyn rajoite rakenteellisen diagnoosin tasolla. Suomi pystyy integroitumaan ja ennakoimaan poikkeuksellisella hienostuneisuudella. Se ei vielä pysty transformoitumaan sillä nopeudella, jota 2000-luku vaatii – ja syyt siihen, miksi se ei pysty, ovat samat kuin syyt siihen, miksi se kaiken muun tekee niin hyvin. Seuraava jakso kuvaa, mitä vaadittaisiin transformointinopeuden lisäämiseksi murtamatta sitä luottamusta, konsensusta ja institutionaalista laatua, jotka tekevät transformaatiosta legitimin.

3. Miltä transformaationopeuden rakentaminen näyttäisi

3.1 Periaate: säilytä luottamus ja lisää nopeutta – ja opi pohjoismaisesta klusterista

Läpäisykyvyn rajoitteella on käytännön seuraus: jos Suomen keskeinen haaste ei ole ennakkoinnin, integraation tai luottamuksen puute vaan rakenteellinen raja sille nopeudelle, jolla ennakointi ja konsensus muuntuvat koko järjestelmän kattavaksi sopeutumiseksi, silloin keskeinen tehtävä ei ole tuottaa uutta politiikkainnovaatiota tai uutta institutionaalista uudistusta. On lisättävä itse hallintoarkkitehtuurin nopeutta – kurottava umpeen ennakkoinnin vauhdin ja täytäntöönpanon vauhdin välinen kuilu – tuhoamatta sitä luottamusta, joka tekee transformaatiosta legitimin.

Kyse ei ole vaatimuksesta yhteen suureen uudistukseen. Vakausvinouma tulee vastustamaan kaikkia yrityksiä pakottaa nopeaa muutosta ylhäältä, juuri siksi, että järjestelmä on optimoitu käsittelemään sellaiset yritykset uhkina sille konsensukselle ja institutionaaliseksi laadulle, jotka sitä ylläpitävät. Tarvitaan joukko toisiinsa kytkeytyviä, asteittaisia muutoksia, joista jokainen rakentuu kyvykkyyksille, joita Suomella jo on, joista jokainen on suunniteltu lisäämään läpäisykykyä tietyssä pullonkaulassa ja joista jokainen on kalibroitu toimimaan suomalaisten instituutioiden ja kulttuurin myötäisesti eikä niitä vastaan.

Suomen ei tarvitse tuoda ulkomaista hallintomallia. Pohjoismainen klusteri, jonka sisällä se toimii – Ruotsi, Tanska, Norja, Viro – tarjoaa elävän laboratorion vertailukelpoisista yhteiskunnista, jotka ovat käsitelleet nopeushaasteen osatekijöitä eri tavoin. Tanska on osoittanut hyvinvointivaltion uudistuskykyä – flexicurity-malli, eläkeuudistukset, työmarkkinasopeutukset – jollaista Suomi on kamppailut saavuttaakseen, ja sen kokemus vanhentuneiden ohjelmien institutionaalistetusta alasajosta tarjoaa mallin. Viro on rakentanut digitaalisen hallinnon infrastruktuurin, joka toimii ohjelmistonopeudella, puristaen kahteen vuosikymmeneen sen, mitä useimmat valtiot eivät ole saavuttaneet puoleen vuosisataan, ja sen X-Road-tiedonvälityskerros ja e-residenssiohjelma osoittavat, kuinka pieni, korkean luottamuksen yhteiskunta voi käyttää digitaalista julkista infrastruktuuria toimeenpanon nopeuttamiseen yksityisyyttä tai legitimizeettiä vaarantamatta. Ruotsi, kuten sarjan rinnakkaisraportti diagnosoi, on jumissa omassa ajautumiskierteessään – se vaimentaa signaalit, jotka pakottaisivat sopeutumaan, kunnes niistä tulee kriisejä – ja sen kamppailut tarjoavat varoittavan peilin sille, mitä Suomi uhkaa muuttua, ellei se lisää nopeuttaan.

Pohjoismainen klusteri on Suomen arvokkain voimavara ja opettavaisin peili. Se, mikä toimii Kööpenhaminassa, Tallinnassa, Tukholmassa – mikä epäonnistuu, ja miksi – on suoraan relevanttia sille, mikä saattaisi toimia Helsingissä. Siirtymäarkkitehtuuria, jota tämä raportti ehdottaa, ei tarvitse keksiä tyhjästä. Se voidaan koota komponenteista, jotka ovat jo olemassa, testattuina ja hiottuina, sellaisessa kulttuurisessa ja institutionaalisisessa kontekstissa, jonka Suomi tuntee läpikotaisin. Periaate ei ole ”kopioi Tanska” tai ”ryhdy Viroksi”. Se on oppia pohjoismaisesta kokemuksesta, sopeuttaa toimiva suomalaisiin oloihin ja kiihdyttää sitä evoluutiota, joka on jo käynnissä.

3.2 Ennakoinnista sitovaksi reunaehdoksi

Ensimmäinen ja perustavin muutos on muuttaa ennakointi neuvoo-antavasta toiminnosta resurssien kohdentamisen sitovaksi reunaehdoksi. Suomi tuottaa jo nyt maailmanluokan ennakoivaa analyysia. Siitä puuttuu institutionaalinen mekanismi, joka tekee analyysista seurauksellista.

Muutos tapahtuisi **tulevaisuusvaikutusten arvioinnin** muodossa – pakollisena vaatimuksena, että jokainen merkittävä lakiesitys, jokainen huomattava budjettimääräraha ja jokainen pitkäaikainen infrastruktuuri-investointi sisältää julkaistun analyysin siitä, miten se suhtautuu niihin demografisiin, ilmastollisiin, teknologisiin ja geopolitiittisiin skenaarioihin, joita Sitra ja Tulevaisuusvaliokunta ovat tuottaneet. Arviointi ei olisi neuvoo-antava. Se olisi lainsäädäntö- ja budjettiprosessin muodollinen vaatimus, verrattavissa voimassa oleviin ympäristövaikutusten arvioinnin tai sukupuolivaikutusten arvioinnin vaatimuksiin. Esitys, jolta puuttuisi uskottava tulevaisuusvaikutusten arviointi, ei voisi edetä parlamentaariseen käsittelyyn.

Arvioinnissa vastattaisiin täsmällisiin kysymyksiin. Miten tämä esitys vaikuttaa Suomen kykyyn vastata väestöhaasteisiinsa kahdenkymmenen vuoden aikajänteellä? Mitä oletuksia se tekee maahanmuutosta, tuottavuuden kasvusta ja huoltosuhteesta, ja ovatko nuo oletukset yhdenmukaisia parhaan käytettävissä olevan ennakkoinnin kanssa? Miten se on vuorovaikutuksessa niiden ilmastosiirtymätavoitteiden kanssa, jotka ovat jo laillisesti sitovia? Mitkä ovat sen vaikutukset puolustus- ja turvallisuusmenoihin niissä skenaarioissa, joiden varalta puolustusvoimat ja ulkoministeriö suunnittelevat? Nämä eivät ole spekulatiivisia kysymyksiä. Ne ovat kysymyksiä, joihin voidaan vastata niillä analyttisillä välineillä, jotka Suomella jo on. Puuttuva osa on institutionaalinen mekanismi, joka tekee niihin vastaamisesta pakollista.

Tulevaisuusvaikutusten arvioinnin tarkastaisi Tulevaisuusvaliokunta, jolla olisi valta palauttaa esityksiä takaisin esittelevään ministeriöön tarkistettavaksi, jos arviointi todettaisiin puutteelliseksi. Valiokunnalla ei olisi veto-oikeutta politiikkaan – se säilyy eduskunnan demokraattisena oikeutena – mutta sillä olisi valta vaatia, että politiikkapäätösten pitkän aikavälin seuraukset tutkitaan järjestelmällisesti ennen päätösten tekemistä. Mekanismi muuntaa ennakkoinnin erillisestä raportista, joka julkaistaan ja sitten hyllytetään, sitovaksi reunaehdoksi, joka muovaa päätöksentekijöiden käytettävissä olevia vaihtoehtoja politiikkaprosessin alusta lähtien.

Malli on olemassa alkimuodossa. Valtiovarainministeriö tekee jo kestävyysvajelaskelmia, jotka ennustavat pitkän aikavälin julkistaloudellista asemaa erilaisten demografisten ja taloudellisten skenaarioiden vallitessa. Tulevaisuusvaikutusten arviointi laajentaisi tämän logiikan julkisen talouden alueelta koko politiikkakentälle – terveydenhuolto, koulutus, puolustus, infrastruktuuri, maahanmuutto – ja tekisi analyysista julkista, eri ministeriöiden välillä vertailtavaa ja budjettiprosessin kannalta seurauksellista. Kyse ei ole radikaalista innovaatiosta. Se on sellaisen käytännön järjestelmällistä soveltamista, jota Suomi jo harjoittaa, epäjohtomukaisesti ja ilman pakottavuutta, koko hallintokoneistoon.

3.3 Pilottien kiirastulesta kokeilusalkun hallintaan

Toinen muutos käsittelee pullonkaulaa, joka estää Suomea skaalaamasta omia innovaatioitaan. Pilottien kiirastuli – dynamiikka, jossa erinomaiset kokeilut hiljennetään vähin äänin sen sijaan, että niihin tartuttaisiin iteroimalla tai niitä laajentamalla – ei ole epäpätevyys tai arkuuden tuotetta. Se on hallintokulttuurin tuotetta, joka edellyttää lähes täydellisyyttä ennen laajentamista, joka kohtelee ristiriitaisia tuloksia todisteena epäonnistumisesta eikä jatkojalostuksen lähtökohtana ja jota post-Nokia-kokemus suurten vetojen katastrofaalisesta alamäestä on syvästi arpeuttanut.

Ratkaisu on kohdella Suomen politiikkakokeiluvalikoimaa **pääomasijoitusportfoliona** eikä sarjana akateemisia harjoituksia. Pääomasijoittamisessa suurin osa sijoituksista epäonnistuu. Muutama onnistuu kohtuullisesti. Hyvin pieni määrä onnistuu loisteliaasti, ja niiden tuotot kompensoivat kaikki epäonnistumiset. Portfoliologiikka hyväksyy epäonnistumisen oppimisen hintana ja jäsentää portfolion niin, ettei yksikään epäonnistuminen ole katastrofaalinen. Se ei vaadi jokaisen sijoituksen onnistumista ennen kuin sitoudutaan seuraavaan. Se vaatii, että portfolio kokonaisuutena tuottaa arvoa ajan mittaan.

Suomen innovaatioekosysteemi ymmärtää tämän logiikan jo. Startup-kulttuuri, joka nousi Nokian raunioilta, soveltaa sitä päivittäin. Julkinen sektori ei ole vielä omaksunut sitä omaan toimintaansa. **Kokeilurahasto**, jonka pääoma olisi vaatimaton – ehkä 100 miljoonaa euroa vuodessa, prosentin murto-osa valtion budjetista – tarjoaisi omistettuja resursseja korkean riskin ja korkean tuoton politiikkakokeiluihin, joita mikään yksittäinen ministeriö ei rahoittaisi omasta kireästä budjetistaan. Rahastolla olisi nimenomainen valtuutus ”epäonnistua nopeasti, juhlia oppimista ja skaalata toimiva”. Kokeiluja, jotka tuottaisivat ristiriitaisia tuloksia, ei eläköitettäisi; ne suunniteltaisiin uudelleen ja testattaisiin uudestaan. Onnistuneilla kokeiluilla olisi etukäteen määritellyt skaalaus-kriteerit – jos kokeilu tuottaa tavoitteen X aikavälillä Y, se laukaisee automaattisesti kansallisen laajennuksen käsittelyn. Päätös laajentamisesta ei edellyttäisi uutta konsensuksen rakentamisen kierrosta. Kriteerit vahvistettaisiin ennalta.

Tarvitaan myös erityinen rakenteellinen vastaus kansainvälisen näkyvyyden ongelmaan. Suomen pilottihankkeet houkuttelevat globaalia huomiota juuri siksi, että ne ovat niin hyvin suunniteltuja ja niin tarkasti arvioituja – perustulokokeilua käsittelevät mediat ja politiikkaverkostot kaikkialla maailmassa. Tämä huomio on kaksiteräinen miekka: se tuo arvovaltaa ja vaikutusvaltaa, mutta se nostaa myös poliittisia kustannuksia kokeilun julistamisesta tuloksettomaksi, koska globaalit tarkkailijat ovat jo sijoittaneet kerronnallista pääomaa sen menestykseen. **Hallitun kansainvälisen jakamisen** muodollinen protokolla lieventäisi tätä: alustavat tulokset jaettaisiin ensin pohjoismaisissa ja EU-politiikkaverkostoissa, joissa yleisö ymmärtää kokeellisen logiikan eikä yhtä herkästi käsittele ristiriitaisia tuloksia lopullisina tuomioina. Vasta kun tulokset olisi tulkittu, asiayhteyteen sijoitettu ja – tarvittaessa – syötetty uudelleensuunnitteluun, ne julkaistaisiin laajemmalle globaalille yleisölle. Tämä ei ole salailua. Se on kerronnallisen paineen hallintaa oppimisprosessin eheyden säilyttämiseksi.

3.4 Institutionaalistettu alasajo – keskeisin osa

Kolmas muutos on vaikein ja välttämättömin. Se käsittelee hyvinvointivaltion jäykkyyttä, joka rajoittaa julkista tilaa uusille investoinneille. Suomi, kuten kaikki korkean luottamuksen hyvinvointivaltiot, on huomattavasti parempi luomaan uusia ohjelmia kuin ajamaan vanhoja alas. Jokaisella ohjelmalla on kannattajakuntansa. Jokaisella etuudella on saajansa. Jokaisella julkisen sektorin instituutiolla on työvoimansa, jonka työllisyys riippuu sen jatkumisesta. Seurauksena on julkistaloudellinen kerrostuminen: uudet sitoumukset lisätään vanhojen päälle, veropohja kamppailee pysyäksään mukana ja tila transformatiivisille investoinneille – vihreään siirtymään, puolustukseen, kotouttamisinfrastruktuuriin – puristuu asteittain kokoon.

Ratkaisu on **institutionaalistettu alasajo**: muodollinen, epäpolitisoitu prosessi sellaisten vanhojen ohjelmien hallitulle vähentämiselle, jotka eivät enää palvele tarkoituksiaan, joita varten ne suunniteltiin. Alasajo ei ole leikkauspolitiikkaa. Se on resurssien järjestelmällistä uudelleen kohdentamista siitä, mikä ei enää toimi, siihen, mitä nyt tarvitaan – mekanismi hyvinvointivaltion keskeisten sitoumusten säilyttämiseksi ajan mittaan varmistamalla, että sen erityiset välineet kehittyvät olosuhteiden muuttuessa.

Mekanismia hallinnoisi riippumaton **alasakan arviointikomitea**, jonka mallina olisi Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastonmuutoskomitea tai Suomen oma eduskunnan talousvaliokunnan alainen budjettitoimisto – elimet, jotka yhdistävät teknisen asiantuntemuksen ja poliittisen riippumattomuuden ja tuottavat julkisesti arvovaltaisia, puolueettomia arvioita. Komitea suorittaisi säännöllisiä, aikataulutettuja tarkasteluja suurista meno-ohjelmista lainsäädännössä vahvistettuja kriteereitä vasten: saavuttaako tämä ohjelma sille asetetut tavoitteet? Ovatko nuo tavoitteet edelleen relevantteja nykyolosuhteissa? Onko näyttöä siitä, että vaihtoehtoiset lähestymistavat saavuttaisivat parempia tuloksia pienemmin kustannuksin? Komitea ei tekisi päätöksiä – se säilyy eduskunnan demokraattisena oikeutena – mutta se tuottaisi julkisia suosituksia, joihin hallituksen olisi vastattava muodollisesti, esittäen perustelut mahdolliselle hylkäämiselle.

Poliittinen vastarinta alasajoa kohtaan tulee olemaan kiivasta, ja raportin on nimettävä se rehellisesti. Ne erityiset toimijat, joilla on rakenteellisia intressejä nykytilan säilyttämisessä – julkisen sektorin ammattiliitot, jotka puolustavat vanhoja hyvinvointirakenteita, puolueet, joiden koalitiodynamiikka riippuu olemassa olevista ohjelma-arkkitehtuureista, virastoministeriöt, joiden budjetteihin ja vaikutusvaltaan alasajo heijastuisi – mobilisoituvat mitä tahansa mekanismeista vastaan, joka uhkaa heidän vakiintuneita asemiaan. Realistinen kehystys on välttämätön: alasajo ei ole uhka hyvinvointivaltiolle. Se on hyvinvointivaltion säilymisen ehto kiihtyvän demografisen ja julkistaloudellisen paineen aikakaudella. Järjestelmä, joka ei pysty ajamaan alas vanhoja sitoumuksia, ei pysty rahoittamaan uusia. Järjestelmä, joka ei pysty kohdentamaan resursseja uudelleen vanhentuneesta kiireelliseen, tulee näkemään ydintoimintojensa asteittaisen rapautumisen oman perintönsä julkistaloudellisen painon alla.

Tanskan kokemus on opettavainen. Tanskan hyvinvointivaltiuudistukset kolmen viime vuosikymmenen aikana – eläkeuudistukset, työmarkkinasopeutukset, tiettyjen etuuksien saantiehtojen asteittainen kiristäminen – saavutettiin ei dramaattisella vastakkainasettelulla, vaan sarjalla asteittaisia, näyttöön perustuvia sopeutuksia, jotka neuvoteltiin työmarkkinaosapuolten kanssa ja jotka säilyttivät universaalien tarjonnan perustavan arkkitehtuurin samalla mukauttaen sen erityisiä välineitä muuttuviin olosuhteisiin. Suomi voi oppia tästä kokemuksesta kopioimatta sitä kokonaisuudessaan. Alasajon arviointikomitea tarjoaisi institutionaalisen mekanismin suomalaiselle versiolle samasta evolutionaarisesta logiikasta.

3.5 Kunnallinen uudelleenmuotoilu: ennakoivaa, ei reagoivaa

Kuntien kapasiteettigradientti on yksi merkittävimmistä pullonkauloista Suomen transformaationopeudelle. 309 kuntaa ovat aito subsidiariteetin saavutus, mutta Sitran vuosikausia ennakoima väestökato on nyt elettyä todellisuutta, ja nykyinen kehityskulku kohti hiljaista uudelleenkeskittämistä oletusarvoisesti – kunnat yhdistyvät talouspaineen alla, alueelliset elimet sulauttavat tehtäviä ilman demokraattista mandaattia, valtio astuu kuvaan paikkaamaan palveluaukkoja.

Vaihtoehto on **ennakoiva kunnallinen uudelleenmuotoilu** – harkittu, neuvoteltu ja vaiheittainen prosessi kuntarakenteen sopeuttamiseksi 2000-luvun Suomen demografisiin ja taloudellisiin realiteetteihin. Tämä ei tarkoita Helsingistä määrättyjä pakkoliitoksia. Se tarkoittaa sellaisen institutionaalisen kehikon luomista, jonka puitteissa vapaaehtoisista yhdistymisistä, yhteisistä palvelualueista ja toiminnallisista alueista tulee oletusarvo eikä poikkeus.

Kehikolla olisi useita komponentteja. **Vapaaehtoisten yhdistymisten kannustimet:** kunnat, jotka päättävät yhdistyä, saisivat siirtymävaiheen taloudellista tukea, investointeja laajemman alueen palvelemiseen tarvittavaan infrastruktuuriin ja julkistaloudellisen suojan ajanjakson, jonka aikana uusi yksikkö ei menettäisi tasausmaksuja sopeutuessaan uuteen mittakaavaan. **Yhteiset palvelualueet:** täysiä yhdistymisiä edellyttämättä kehikko mahdollistaisi kuntien ryhmien yhdistää resursseja tiettyihin tehtäviin – terveydenhuolto, koulutus, infrastruktuurin kunnossapito – yhteishallittujen palvelulaitosten kautta, säilyttäen paikallisen identiteetin samalla saavuttaen mittakaavaetuja. **Toiminnalliset alueet:** suurimmilla metropolialueilla, erityisesti Helsingin seudulla, kehikko mahdollistaisi sellaisten hallintoelinten luomisen, jotka on järjestetty taloudellisten ja ekologisten realiteettien eikä hallinnollisten rajojen mukaan, suoraan valituin johtajin ja omalla julkistaloudellisella kapasiteetillaan.

Tanskan kuntauudistuksen kokemus vuodelta 2007 – joka vähensi kuntien määrän 271:stä 98:aan vapaaehtoisten yhdistymisten ja keskushallinnon kannustimien yhdistelmällä, kytkettynä vastuiden uudelleenjakoon kuntien ja alueiden välillä – tarjoaa mallipohjan, jota Suomi voi tutkia ja sopeuttaa. Tanskan uudistus oli poliittisesti vaikea mutta lopulta onnistunut: se säilytti subsidiariteettiperiaatteen tekemällä paikallishallinnosta elinkelpoista siinä mittakaavassa, joka vastasi oman aikansa olosuhteita. Suomen versio olisi neuvoteltava oman poliittisen kulttuurinsa kautta – konsensukseen perustuvana, asteittaisena, paikallista

identiteettiä kunnioittavana – mutta keskeinen logiikka on siirrettävissä: subsidiariteettia ei voi säilyttää teeskentelemällä, että 1970-luvun demografiset olosuhteet olisivat yhä voimassa. Se on aktiivisesti suunniteltava uudelleen vastaamaan 2020-luvun ja sen jälkeisiä olosuhteita.

3.6 Maahanmuutto järjestelmäsuunnitteluna

Maahanmuuton pullonkaula on läpäisykyvyn rajoitteen poliittisesti rajoitetuin ja seurauksiltaan suurin osatekijä. Suomen demografinen matematiikka on selvä: ilman merkittävää nettomaahanmuuttoa työikäinen väestö kutistuu, huoltosuhde heikkenee ja hyvinvointivaltion julkistaloudellinen perusta rapautuu. Ennakointiyhteisö on perustellut tätä vuosia. Poliittinen järjestelmä ei ole kyennyt vastaamaan sillä mittakaavalla, jota matematiikka edellyttää.

Pullonkaulalla on kaksi ulottuvuutta. Ensimmäinen on poliittinen: populistinen Perussuomalaiset-puolue on onnistuneesti mobilisoinut maahanmuuttovastaisia mielialoja, ja valtavirtapuolueetkin ovat varovaisia puhumaan niiden maahanmuuttomäärien puolesta, joiden demografinen analyysi osoittaa olevan tarpeen. Toinen on kulttuurinen: suomalaisen yhteiskunnan käsitys kollektiivisesta vastuusta, luterilaiseen perinteeseen juurtuneena, olettaa tietynasteisen kulttuurisen yhteisyyden, jonka suurimittainen maahanmuutto haastaisi. Hyvinvointivaltion palvelemisen ”meidän” laajentaminen ei ole vain politiikkapäätös; se on kulttuurista evoluutiota, jota ei voi säätää lailla.

Siirtymäarkkitehtuurin on käsiteltävä molempia ulottuvuuksia samanaikaisesti. Poliittinen ulottuvuus edellyttää **demografisen analyysin epäpolitisoinnista**. Riippumaton **väestökomitea**, malliltaan Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastonmuutoskomitean tai Suomen eduskunnan talousvaliokunnan alaisen budjettitoimiston kaltainen, tuottaisi arvovaltaisia, puolueettomia arvioita Suomen väestökehityksestä ja niistä maahanmuuton tasoista, jotka tarvitaan hyvinvointivaltion ylläpitämiseksi nykyisillä verotus- ja palvelutasoilla. Komitea ei tekisi politiikkaa – se säilyy eduskunnan demokraattisena oikeutena – mutta se loisi jaetun faktapohjan, joka tekee asian väistelystä vaikeampaa. Puolue voisi yhä vastustaa maahanmuuttoa kulttuurisista tai ideologisista syistä, mutta se ei voisi olla tunnustamatta demografista matematiikkaa. Riippumaton komitea, joka puhuu teknisellä arvovallalla ja poliittisella neutraaliudella, muuttaisi keskustelun ehtoja.

Kulttuurinen ulottuvuus edellyttää **kotouttamisinfrastruktuuria**, joka kohtelee maahanmuuttoa järjestelmäsuunnitteluongelmana identiteettipoliittisen ongelman sijaan. Mallina on Kanadan Express Entry -järjestelmä, jossa pisteisiin perustuvien kriteereiden sovitetaan maahanmuuttajat työmarkkinoiden tarpeisiin, yhdistettynä vankkaan kielikoulutukseen, tutkintojen tunnustamiseen ja kuntien sponsorointiohjelmiin. Suomen versio mukautettaisiin sen erityisolosuhteisiin: kotouttamisputket terveydenhuollon, teknologian ja rakentamisen aloille, joilla työvoimapula on pahin; pakollinen suomen tai ruotsin kielen koulutus pysyvän oleskelun edellytyksenä, toimitettuna sen aikuiskoulutusjärjestelmän kautta, jota Suomi jo pyörittää

maailmanluokan laadulla; ja kunnallinen sponsorointiohjelma, joka sallii paikallishallintojen ja työnantajien yhteisrahoittaa maahanmuuttajia, vähentäen kansallista poliittista vastareaktiota jakamalla päätöksen ja sen hyödyt ympäri maata.

Kehystys on olennainen. Maahanmuutto ei ole uhka hyvinvointivaltiolle. Se on nykyisissä demografisissa olosuhteissa hyvinvointivaltion säilymisen ehto. Kysymys ei ole siitä, tuleeko Suomesta monimuotoisempi. Se on siitä, hallitaanko tätä monimuotoisuutta harkitulla, hyvin suunnitellulla kotouttamisinfrastruktuurilla, joka säilyttää sosiaalisen koheesion samalla laajentaen sen yhteisön määritelmää, jota hyvinvointivaltio palvelee – vai hallitaanko sitä reagoivasti, paineen alla, kun väestökriisi on jo saapunut ja vaihtoehdot ovat harvemmat ja huonommat.

3.7 Iskunvaimennusinstituutiot

Ennakointi–konsensus–inkrementti–paine kierre paljastaa erityisen haavoittuvuuden: kun ulkoiset šokit saapuvat nopeammin kuin konsensuksen rakentamisen prosessi pystyy vastaamaan, järjestelmä laahaa. COVID-19-pandemia, Venäjän hyökkäys Ukrainaan, energiakriisi – jokainen osoitti, että Suomi pystyy toimimaan päättäväisesti, kun välttämättömyys on kiistaton. Mutta jokainen osoitti myös, että nopean vastaamisen kapasiteetti on paineen alla improvisoitua eikä rakennettua institutionaaliseen arkkitehtuuriin. Improvisointi toimii, koska Suomen instituutiot ovat päteviä ja luottamustaso on korkea. Mutta se ei ole luotettava mekanismi aikakaudelle, jolloin šokit käyvät yhä tiheämmiksi ja voimakkaammiksi.

Iskunvaimennusinstituutiot ovat ennakkoon valtuutettuja nopean vasteen mekanismeja, jotka voidaan aktivoida, kun objektiivisesti määritellyt kriisikynnykset ylittyvät, ilman täysimittaista konsensuksen rakentamisen prosessia, joka hallitsee normaalia lainsäädäntötoimintaa. Ne eivät ole demokratian keskeyttämistä. Ne ovat pysyvä kyky demokraattiseen toimintaan nopeasti, rajattuna varotoimin, jotka estävät pysyvän institutionaalisen muutoksen hätätilavaltuuksien kautta.

Kansallinen resilienssivirasto, malliltaan Singaporen pelastuspalvelu tai ne hätätilojen koordinoitimekanismit, joita Suomi itse ylläpiti kylmän sodan aikana, saisi poikkihallinnollisen toimivallan julistettujen hätätilojen aikana. Sen johtajan nimittäisi hallitus ja vahvistaisi eduskunta määräaikaiseen kauteen, ja hänellä olisi suoja poliittista erottamista vastaan. Viraston aktivoiminen edellyttäisi hallituksen muodollista hätätilajulistusta, jota on seurattava eduskunnan vahvistus määritellyn ajan kuluessa ja automaattinen alasajo määritellyn keston jälkeen, ellei sitä uusita. Virastolla olisi ennalta hyväksytyt varautumissuunnitelmat tunnetuille korkean riskin vaikutuksille – pandemian uudelleen puhkeaminen, energiahuollon häiriö, kyberhyökkäys kriittistä infrastruktuuria vastaan, laajamittainen väestön siirtyminen naapurialueilta – ja toimivalta panna nuo suunnitelmat täytäntöön hakematta tapauskohtaista lainsäädännöllistä hyväksyntää jokaiselle erityiselle toimenpiteelle.

Virastoon kytkettynä olisi **häätätilabudjettivaltuus** – säännös, jonka nojalla valtiovarainministeriö voisi kohdentaa uudelleen määritellyn osuuden valtion budjetista, ehkä viisi prosenttia, ilman eduskunnan ennakkohyväksyntää julistetun hätätilan aikana, edellyttäen jälkikäteistarkastusta ja vaatimusta siitä, että uudelleenkohdentaminen perustellaan julkisesti lyhyen ajan kuluessa. Tämä mekanismi vastaa yhteen merkittävimmistä nopeusrajoitteista kriiseissä: kyvyttömyyteen siirtää julkisia varoja nopeasti vakiintuneista ohjelmista kiireellisiin uusiin tarpeisiin. Normaali budjettisykli on vuotuinen. Kriisit operoivat päivä- ja viikkotahdissa. Häätätilabudjettivaltuus kuromalla tämän kuilun umpeen.

Varotoimet ovat olennaisia estämään hätätilavaltuuksien muuttumista pysyviksi – kuvio, joka on tapahtunut jokaisessa historiallisessa tapauksessa, jossa tällaisia valtuuksia on myönnetty ilman nimenomaisia alasajomekanismeja. Viraston aktivoiminen edellyttäisi eduskunnan uusimista kuuden kuukauden välein. Häätätilabudjettivaltuus rajattaisiin määriteltyyn prosenttiosuuteen budjetista ja se olisi jälkikäteistilintarkastuksen alainen. Ennalta hyväksytyt varautumissuunnitelmat olisivat julkisesti saatavilla, niistä väiteltäisiin etukäteen ja niitä tarkistettaisiin määräajoin. Mekanismit eivät ole avointa valtakirjaa. Ne ovat pysyvä kyky demokraattiseen toimintaan niin nopeasti kuin kriisit vaativat – etukäteen rakennettuna, lain rajoittamana ja suunniteltuna palautumaan normaaliin hallintoon, kun kriisi ohittuu.

3.8 Deliberatiivinen infrastruktuuri vaikeisiin vaihtokauppoihin

Siirtymämarkkitehtuurin viimeinen elementti käsittelee läpäisykyvyn rajoitteen kulttuurista ulottuvuutta. Jotkut niistä päätöksistä, jotka Suomen on tehtävä – tasapaino puolustus- ja hyvinvointimenojen välillä, maahanmuuton mittakaava ja tahti, eläkejärjestelmän uudistus, resurssien uudelleen kohdentaminen vanhoista ohjelmista uusiin investointeihin – eivät ratkea pelkän hiljaisen konsensuksen avulla. Vaihtokaupat ovat liian jyrkkiä, intressit liian juurtuneita, kulttuuriset jännitteet liian syviä. Konsensusprosessi, kohdatessaan tämän luokan päätöksiä, taipuu tuottamaan viivettä ratkaisun sijaan – ei siksi, että kukaan toimisi vilpillisesti, vaan siksi, että prosessi on suunniteltu löytämään yhteinen perusta, ja näissä kysymyksissä yhteinen perusta on kapea ja kapenee entisestään.

Deliberatiivinen infrastruktuuri tarjoaa vaihtoehtoisen reitin. Kansalaisraadit – satunnaisesti valitut, demografisesti edustavat tavallisten kansalaisten ryhmät, joille on tarjottu asiantuntijatietaa ja ammattimaista fasilitointia ja joiden tehtävänä on pohtia tiettyä politiikkakysymystä ja tuottaa suosituksia – on käytetty onnistuneesti Irlannissa abortti- ja ilmastopolitiikassa, Ranskassa ilmastopolitiikassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sosiaalihuollossa. Ne ovat osoittaneet, että tavalliset kansalaiset pystyvät vakavan pohdinnan edellytysten täytyessä käsittelemään monimutkaisuutta, suhtautumaan kunnioittavasti vastakkaisiin näkemyksiin ja saavuttamaan vivahteikkaita johtopäätöksiä, jotka nauttivat laajaa julkista kannatusta.

Suomi on jo kokeillut deliberatiivisia prosesseja – kansalaisraateja, puntaroivia mielipidemittauksia, perustulokokeilun arvioinnin osallistavia elementtejä. **Pysyvä kansalaisraati**, jonka jäsenistö vaihtuu ja jolla on muodollinen tehtävä pohtia niitä pitkän aikavälin vaihtokauppoja, joiden ratkaisemista poliittinen prosessi kamppailee, tarjoaisi pysyvän kanavan demokraattiselle panokselle, joka täydentää edustuksellista demokratiaa deliberatiivisella syvyydellä. Raati ei korvaisi eduskuntaa. Se täydentäisi sitä – tuottaen suosituksia, jotka eduskunnan olisi velvollinen käsittelemään ja joihin sen olisi vastattava muodollisesti, julkiset perustelut mahdolliselle hylkäämiselle esittäen.

Raati olisi erityisen arvokas päätöksissä, joita hiljainen konsensus ei pysty ratkaisemaan. Eläkkeiden tulevaisuutta käsittelevä kansalaisraati voisi esimerkiksi pohtia vaihtokauppoja maksutasojen, etuisuuden riittävyyden ja eläkeiän välillä sellaisella hienovaraisuudella ja keskinäisellä kunnioituksella, jota puoluekilpailun ja eturyhmäpaineen rajoittama poliittinen prosessi kamppailee saavuttaakseen. Maahanmuuttoa käsittelevä kansalaisraati voisi tarttua kulttuuriseen ulottuvuuteen – mitä tarkoittaa olla suomalainen monimuotoisemmassa yhteiskunnassa? – jäsennellyssä, fasilitoidussa ympäristössä, joka kannustaa kuuntelemiseen poseeraamisen sijaan. Tuotos ei olisi sitovaa politiikkaa, mutta se olisi oikeutettu ilmaus julkisesta tahdosta, tuotettuna prosessissa, joka on läpinäkyvä, deliberatiivinen ja edustava, ja se rajoittaisi poliittisesti puolustettavien vastausten joukkoa.

Perustulokokeilu osoitti Suomen halun testata rohkeita ideoita. Deliberatiivinen infrastruktuuri tarjoaisi demokraattisen oikeutuksen skaalata ne, jotka toimivat – ja ajaa alas ne, jotka eivät toimi. Se on kulttuurinen vastinpari edellä kuvatuille institutionaalisille mekanismeille: tapa rakentaa sitä julkista suostumusta, joka tekee transformaatiosta legitimin, silloinkin kun päätökset ovat vaikeita ja vaihtokaupat epämuukavia.

3.9 Vetovoimalla laajentaminen – pohjoismainen tapa

Tässä jaksossa kuvattu siirtymäarkkitehtuuri – sitova ennakointi, kokeilusalkun hallinta, institutionaalistettu alasajo, kunnallinen uudelleenmuotoilu, maahanmuutto järjestelmäsuunnitteluna, iskunvaimennusinstituutiot ja deliberatiivinen infrastruktuuri – ei ole ohjelma kattavalle kansalliselle uudistukselle. Se on joukko toisiinsa kytkeytyviä muutoksia, joista jokainen käsittelee tiettyä pullonkaulaa läpäisyarkkitehtuurissa, joista jokainen on suunniteltu lisäämään transformaationopeutta murtaamalla sitä luottamusta, joka tekee transformaatiosta legitimin.

Laajentamisen mekanismi on **vetovoima, ei mandaatti**. Tulevaisuusvaikutusten arviointi alkaa vaatimuksena osalle suurista lakiesityksistä ja laajenee, kun sen arvo osoitetaan. Kokeilurahasto aloittaa vaatimattomalla pääomalla ja kasvaa, kun onnistuneet kokeilut houkuttelevat poliittista tukea. Alasajon arviointikomitea aloittaa rajoitetulla tehtävällä – tarkastellen pientä määrää ohjelmia ensimmäisellä kierroksellaan – ja laajenee, kun sen suositukset osoittautuvat uskottaviksi ja sen riippumattomuus vakiintuu. Kunnallinen

uudelleenmuotoilu alkaa halukkaista kunnista, jotka ilmoittautuvat vapaaehtoisin yhdistymisiin tai yhteisiin palvelualueisiin, ja laajenee, kun hyödyt tulevat naapurikunnille näkyviksi. Väestökomitea luo faktapohjan; poliittinen vastaus kehittyy ajan mittaan, kun faktapohjaa käy yhä vaikeammaksi sivuuttaa.

Suomi on tehnyt tämän aiemmin. 1970-luvun koulutusuudistuksia ei määrätty keskushallinnon käskyillä, vaan ne rakennettiin vuosien kunnallisen kokeilun, ammatillisen konsensuksen rakentamisen ja asteittaisen laajentamisen kautta. Innovaatioekosysteemi, joka nousi Nokian romahduksesta, ei ollut hallituksen suunnitelman tuotetta, vaan sitä vaalittiin julkisen investoinnin, yksityisen aloitteellisuuden ja kulttuurisen evoluution yhdistelmällä. Natoon liittyminen, kun se tuli, saavutettiin huomattavalla nopeudella – mutta sitä edelsivät vuosikymmenten huolellinen valmistautuminen, joka säilytti option siihen asti, kunnes hetki oli oikea. Suomen hallintokulttuuri osaa laajentaa vetovoimalla. Siirtymäarkkitehtuuri, jota tämä raportti ehdottaa, soveltaa samaa kulttuuria itse nopeushasteeseen.

Pohjoismainen klusteri tarjoaa sekä mallin että motivaation. Tanskan hyvinvointivaltiuudistukset, Viron digitaalinen nopeus, Ruotsin kamppailu oman ajautumiskierteensä kanssa – nämä eivät ole kaukaisia malleja, joita ihailta etäältä. Ne ovat aktiivisia kokeiluja samassa hallintokosysteemissä, suoritettuina yhteiskunnissa, jotka jakavat Suomen arvot, sen luottamustason ja sen institutionaaliset traditiot. Se, mikä toimii Kööpenhaminassa, voidaan sopeuttaa Helsinkiin. Se, mikä epäonnistuu Tukholmassa, voidaan välttää Helsingissä. Pohjoismainen klusteri on Suomen arvokkain oppimisresurssi, ja siirtymäarkkitehtuurin tulee nimenomaisesti hyödyntää sitä – jäseneltyjen politiikan vaihto-ohjelmien, yhteisten kokeilurahastojen, yhteisten tietolustojen, jotka mahdollistavat tulosten vertailun maiden välillä, ja pysyvän Pohjoismaisen ennakkointineuvoston kautta, joka koordinoi pitkän aikavälin skenaarioanalyysiä koko alueella.

Tavoitteena ei ole tulla Tanskaksi tai Viroksi. Se on tulla nopeimmin oppivaksi, suurimman nopeuden omaavaksi versioksi Suomesta, mitä koskaan on ollut olemassa – Suomeksi, joka säilyttää sen luottamuksen, konsensuksen ja institutionaalisen laadun, jotka tekevät siitä yhden maailman menestyneimmistä yhteiskunnista, samalla kehittäen kyvyn transformoitua sillä nopeudella, jota 2000-luku vaatii. Välineet ovat olemassa. Ennakointi on maailmanluokkaa. Luottamus on ehjä. Kysymys on siitä, onko institutionaalista tahtoa aloittaa.

4. Poliittinen immuunijärjestelmä: Vakausvinouma

4.1 Vakausvinouma määriteltynä

Jokainen hallintoarkkitehtuuri kehittää puolustusmekanismeja vallan uudelleenjakoa vastaan. Saksassa immuunijärjestelmä on byrokraattinen inertia – estokohtien moninkertaistuminen, joka tekee päättäväisestä toiminnasta vaikeaa. Ranskassa se on jakobiininen spehtaakkieli – areena, joka vahvistaa konflikteja ja nielaisee uudistukset ennen kuin ne ehtivät juurtua. Ruotsissa se on tyytyväinen pätevyys – uskomus, joka perustuu vahvaan kokonaissuoritukseen, siihen, että koneisto toimii jo riittävän hyvin. Brasiliassa se on

Centrão

– termodynaaminen nielu, joka imee minkä tahansa presidentin ideologisen energian ja muuntaa sen transaktionääristen etujen jakamiseksi. Yhdysvalloissa se on veto-oikeuksien teollinen kompleksi – monen sadan miljardin dollarin ekosysteemi lobbausta, oikeudenkäyntejä ja vaalirahoitusta, joka hyötyy pattitilanteesta.

Suomessa immuunijärjestelmä on erilainen kuin mikään näistä. Se on **vakausvinouma** – ei aktiivinen jarruttamisen voima, vaan rakenteellinen jatkuvuuden preferenssi, joka on uponnut niihin samoihin instituutioihin, samaan kulttuuriin ja samaan luottamukseen, jotka tekevät Suomesta hallittavan. Vakausvinouma ei estä uudistuksia. Se hidastaa niitä. Se ei estä sopeutumista. Se varmistaa, että sopeutuminen on asteittaista, huolella neuvoteltua ja legitimizeettii säilyttävää – silloinkin, kun ulkoinen ympäristö vaatisi nopeutta huolellisuuden sijaan.

Vakausvinouma ei ole taantumuksellisten etujen salaliitto. Se on sellaisen järjestelmän luonnollinen tuotos, joka on ollut poikkeuksellisen menestyksenkäs olemalla huolellinen. Suomi selvisi talvisodasta, navigoi kylmän sodan, jälleenrakensi 1990-luvun syvän laman jälkeen ja muuntui luonnonvarapohjaisesta taloudesta tietopohjaiseen talouteen – kaikki pragmaattisen sopeutumiskyvyn ja institutionaalisen jatkuvuuden yhdistelmällä. Järjestelmä oppi sukupolvien mittaan, että nopea muutos on riskialtista ja että konsensus, joka tekee muutoksesta legitimin, vie aikaa rakentaa. Nämä opetukset olivat järkipäisiä. Ne palvelivat Suomea hyvin. Nyt niistä on kiihtyvien ulkoisten paineiden aikakaudella tulossa rakenteellinen rajoite.

Spiral Dynamics -termein vakausvinouma on siniselle–oranssille–vihreälle hallintoarkkitehtuurille ominainen immuunivaste, kun se kohtaa keltaisen vaiheen nopeuden vaatimukset. Arkkitehtuuri suunniteltiin peräkkäisten haasteiden maailmaa varten – lama, sitten toipuminen; geopolitiittinen uhka, sitten turvallisuusvastaus; demografinen muutos, sitten hyvinvointisopeutus. Nyt sitä pyydetään käsittelemään samanaikaisia, vuorovaikuttavia haasteita tempolla, jota sen sisäinen päätöksentekonopeus ei pysty vastaamaan. Vakausvinouma ei ole bugi. Se on järjestelmän toimintalogiikka, joka puolustautuu vaatimuksia vastaan, jotka ylittävät sen suunnitteluspesifikaatiot.

4.2 Konsensus nopeusrajoitteena

Vakausvinouman näkyvin ilmentymä on Suomen konsensuskulttuuri – sama kulttuuri, joka mahdollistaa puoluerajat ylittävän yhteistyön, joka tekee maasta hallittavan. Konsensus on aito demokraattinen saavutus. Se varmistaa, että merkittävät politiikan muutokset heijastavat laajaa julkista kannatusta, että vähemmistöjen edut otetaan huomioon ja että syntyneet päätökset ovat kestäviä yli vaalikausien. Vakaassa ympäristössä konsensus on vahvuuden lähde.

Mutta konsensus on myös nopeusrajoite. Se vaatii aikaa. Se vaatii kaikkien asianosaisten – ay-liikkeen, ammattijärjestöjen, kuntahallintojen, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen, työmarkkinaosapuolten, joiden on pantava mikä tahansa sopimus toimeen – kuulemista. Se vaatii, että minkä tahansa koalition hitaammat jäsenet otetaan mukaan sen sijaan, että heidät ohitettaisiin. Muodollisia ja epämuodollisia mekanismeja, jotka synnyttävät konsensusta – valiokuntakuulemiset, sidosryhmäneuvottelut, julkiset kuulemiset, lainsäädännön iteratiivinen valmistelu – ei voi puristaa loputtomiin uhraamalla sitä legitimizeettiä, jota ne on suunniteltu tuottamaan.

Kiihtyvässä ympäristössä tästä tulee rakenteellinen haavoittuvuus. Väestöllinen kynnys, jota Sitra on ennakoanut vuosia, ei odota konsensusprosessin työn valmistumista. Ilmastosiirtymän aikataulu ei ole neuvoteltavissa. Venäjän asento Suomen itärajalla ei ole sidosryhmäkuulemisen alainen. Maailma liikkuu tahdissa, jota konsensuskoneistoa ei koskaan suunniteltu vastaamaan, eikä koneistoa voi kiihdyttää vaarantamatta juuri sitä legitimizeettiä, jota se on olemassa tuottaakseen.

Paradoksi on polttava. Suomi ei voi hylätä konsensusta menettämättä sitä luottamusta, joka tekee sen hallinnosta vaikuttavaa. Se ei voi säilyttää konsensusta nykymuodossaan hyväksymättä nopeusvajetta, joka asteittain leventää kuilua ennakoinnin ja toiminnan välillä. Ainoa ratkaisu on erottaa toisistaan päätökset, jotka edellyttävät täyttä konsensusta – perustuslain muutokset, perusoikeudet, itse yhteiskuntasopimus – ja ne, jotka vaativat legitimiä mutta nopeampaa päätöksentekoa. Tulevaisuusvaikutusten arviointi, kokeilurahasto, alasajon arviointikomitea ja iskunvaimennusinstituutiot, joita tässä raportissa ehdotetaan, ovat mekanismeja nopeamman päätöksentekoradan luomiseksi jälkimmäiselle kategorialle purkamatta sitä konsensusarkkitehtuuria, joka hallitsee edellistä.

4.3 Populismien absorptio sykli

Vuonna 2023 perussuomalaiset saavutti historiansa parhaan vaalituloksen, jäi täpärästi toiseksi ja pääsi hallitukseen seitsemällä ministerinsalkulla, mukaan lukien valtiovarainministeriön. Kaksi vuotta myöhemmin puolueen kannatus on puolittunut. Huhtikuun 2026 kuntavaaleissa se sai 7,6 prosenttia äänistä ja menetti yli

puolet valtuustopaikoistaan. Mielipidemittauksissa se on nyt lähellä viidettä sijaa, takanaan SDP, kokoomus, keskusta ja vasemmistoliitto. Populistinen haaste, joka näytti olevan muokkaamassa Suomen politiikkaa uusiksi, on neutraloitu yhdessä vaalikaudessa.

Tavanomainen selitys – säästötoimet, jotka iskivät puolueen omaan kannattajakuntaan, valtiovarainministeri saksien kanssa iloisesti poseeraamassa, ammattiyhdistysliikkeen kannattajia vieraannuttaneet työmarkkinauudistukset, rasismikohut, talouden pysähtyneisyys – pitää sinänsä paikkansa. Se kuitenkin sivuuttaa rakenteellisen dynamiikan, joka teki tästä lopputuloksesta ennustettavan heti, kun perussuomalaiset astui hallitukseen. Puolue absorboitiin samaan vakausvinoumaan, joka tuottaa läpivirtausrajoitteen. Sen romahdus ei ole todiste populismin epäonnistumisesta Suomessa. Se on todiste siitä, että suomalainen hallinta-arkkitehtuuri on niin tehokas ylläpitämään tasapainoa, että se pystyy neutraloimaan kaikkein merkittävimmänkin lähtökohtiaan haastavan poliittisen liikkeen kahdessakymmenessä neljässä kuukaudessa.

Mekanismi on täsmällinen. Perussuomalaiset nousi näkyvyyteen lupaamalla samaa kuin populistipuolueet kaikkialla: rikkoa konsensus, horjuttaa eliittiä ja ohjata valtion resurssit niille, jotka valtavirta on unohtanut. Sen kannattajapohja – teollisuustyöntekijät, työttömät, alemmat toimihenkilöt – äänesti muutoksen puolesta. Astuttuaan hallituskoalitioon puolue kohtasi arkkitehtuurin, jonka havaintokanava on kalibroitu finanssipolitiikan sääntöihin, velka-BKT-suhteeseen ja Suomen luottoluokituksen säilyttämiseen. ”Työväen edut” ulottuvuutena, jolla on väliä, ovat tälle kanavalle näkymättömiä. Valtiovarainministeristä, joka kampanjoi tavallisten työntekijöiden puolustamiseksi, tuli terveydenhuollon, sosiaaliturvan, työttömyysetuuden ja asumistuen leikkausten julkiset kasvot. Puolueesta, joka lupasi horjuttaa eliittiä, tuli puolue, joka toteutti eliitin finanssipoliittista ohjelmaa.

Tämä ei ole ensisijaisesti tarina yksilöiden tekopyhyydestä, vaikka sävykuuro saksilla poseeraaminen kielii kuuroudesta, joka on oma ilmiönsä. Se on tarina resoluutiolukittumisesta, joka soveltuu poliittiseen puolueeseen. Perussuomalaiset ei kyennyt suuntaamaan Suomen valtiota työväenluokan etujen mukaisesti, koska valtion päätöksentekoarkkitehtuuri – finanssipolitiikan säännöt, EU:n budjettirajoitukset, hallitusohjelma liike-elämämyönteisen kokoomuksen kanssa – oli kalibroitu resoluutiolle, johon nuo edut eivät tallennu. Puolueen johto, kun se oli istunut hallituksen pöydässä, lukittui tuohon resoluutioon. Arkkitehtuurin ei tarvinnut voittaa perussuomalaisia. Sen tarvitsi ainoastaan tehdä arkkitehtuurin sisällä hallitsemisesta ainoa mahdollinen vaihtoehto.

Immuunijärjestelmän vastaus ei ollut hyökkäys vaan absorptio. Puolueelle annettiin ministeriöt, budjetit ja vallan ulkoiset tunnusmerkit. Se integroitiin hallituksen kollektiiviseen vastuuseen. Ja sitten arkkitehtuuri teki sen, minkä se aina tekee: se käsitteli päätökset olemassa olevien kanavien kautta, sovelsi olemassa olevia rajoitteita ja tuotti lopputuloksia, jotka olivat rakenteellisesti jatkumoa aiemmalle – riippumatta siitä, millä puolueella oli mikäkin salkku. Perussuomalaisten läsnäolo hallituksessa viesti, että järjestelmä oli kuullut tyytymättömyyden, että ulkopuoliset oli tuotu sisäpuolelle, että muutos oli käynnissä. Mutta signaali absorboitiin ilman substanssia. Puolue suoritti hallitsemista. Se ei muuttanut sitä.

Äänestäjät huomasivat. Perusjoukko, joka oli äänestänyt murroksen puolesta, näki jatkuvuutta. Ammattiyhdistyssiiپی kohtasi vastakkainasettelua eikä suojelua. Työttömät ja työväenluokka näkivät etuksiensa pienenevän sen puolueen toimesta, joka oli luvannut puolustaa heitä. Kannatuksen romahtaminen – kakkossijalta viidenneksi, hallituksesta vaalikatastrofiin – on immuunijärjestelmä viemässä työnsä loppuun. Populistinen haaste on neutraloitu. Arkkitehtuuri säilyy.

Vasemmisto-oikeisto -akselin keskustavasemmiston elpyminen on järjestelmän palaamista tasapainotilaansa. SDP, vasemmistoliitto ja keskusta ovat kaikki nousussa mielipidemittauksissa. Tämä ei ole sattumaa. Sama vakausvinouma, joka estää nopean muutoksen, estää myös pitkittyneen häiriön. Kun hallituspuolue romahtaa, kannatus virtaa takaisin vakiintuneisiin vaihtoehtoihin – puolueisiin, jotka ovat osoittaneet pätevyytensä olemassa olevan arkkitehtuurin puitteissa, jotka eivät uhkaa sen perustavia lähtökohtia ja joiden voi luottaa hallitsevan konsensusta rikkomatta. Suomi ei hoipertele. Se korjaa.

Vaikutukset läpivirtausrajoitteeseen ovat suorat ja epämurkavat. Jos suomalainen hallinta-arkkitehtuuri pystyy absorboimaan populistisen haasteen ja palaamaan tasapainoon yhden vaalikauden aikana, se pystyy absorboimaan myös paineen sitä muutosnopeutta kohtaan, jota Suomen demografiset, ekologiset ja geopoliittiset realiteetit edellyttävät. Sama vakausvinouma, joka passitti perussuomalaiset, on sama vakausvinouma, joka hidastaa vihreää siirtymää, lykkää maahanmuuttouudistusta ja estää hyvinvointivaltion sopeuttamisen ikääntyvään yhteiskuntaan. Arkkitehtuuri on vakaa. Kysymys on, onko se riittävän vakaa selviytyäkseen niistä paineista, joita sen oma vakaus estää sitä käsittelemästä.

Perussuomalaisten episodi ei siksi ole pelkkä poliittinen tarina. Se on rakenteellinen demonstraatio. Immuunijärjestelmä toimii. Läpivirtausrajoite ei ole hypoteesi. Se on toiminnallinen todellisuus, joka näkyy mielipidemittauksissa ja vaalituloksissa, ja se toimii edelleen, kunnes arkkitehtuuri suunnitellaan uudelleen sallimaan se nopeus, jota Suomeen kohdistuvat paineet vaativat. Populistit absorboitiin. Taustalla olevat paineet, jotka nostivat ne esiin, säilyvät – ja ne löytävät uuden ilmaisun, ellei arkkitehtuuri pysty käsittelemään niitä nykyistä nopeammin.

4.4 Institutionaalinen inertia – ja kuka siitä hyötyy

Kulttuurisen konsensuspreferenssin alla on institutionaalisen inertian kerros, joka on täsmällisempi ja muutosta vastustavampi. Se koostuu toimijoista, joilla on rakenteellisia intressejä nykyisessä julkisten resurssien kohdentamisessa ja jotka tulevat puolustamaan noita etuja mitä tahansa mekanismia – olipa se kuinka hyvin suunniteltu, kuinka välttämätön tahansa – vastaan, joka niitä uhkaa.

Julkisen sektorin ammattiliitot edustavat työntekijöitä, joiden työllisyys, palkkaus ja työolot ovat sidoksissa olemassa oleviin ohjelma-arkkitehtuureihin. Alasajon arviointikomitea, joka suosittaa vanhan hyvinvointiohjelman asteittaista alasajoa, ei vain tee teknistä suositusta; se uhkaa niiden ihmisten toimeentuloa, jotka kyseistä ohjelmaa hallinnoivat. Ammattiliitot tulevat vastustamaan – ei siksi, että ne

olisivat välinpitämättömiä hyvinvointivaltion pitkän aikavälin kestävydestä, vaan siksi, että niiden välitön institutionaalinen vastuu on suojella jäseniään. Vastustus kehystetään julkisen palvelun, olemassa olevan ohjelman arvon ja niiden vahinkojen kielellä, joita haavoittuvassa asemassa oleville väestöryhmille koituisi, jos sitä leikattaisiin. Osa tästä kehystyksestä on vilpittöntä. Osa on strategista. Kaikki se on poliittisesti painavaa konsensukseen perustuvassa järjestelmässä, jossa työmarkkinaosapuolet odottavat tulevansa kuulluiksi ja huomioituiksi.

Poliittisilla puolueilla – erityisesti niillä, joiden koalitiodynamiikka riippuu ohjelmaetuisuuksien jakamisesta tietyille kannattajakunnilleen – on omat rakenteelliset intressinsä nykytilassa. Keskustapuolue, historiallisesti hallitseva maaseutukunnissa, on riippuvainen maataloustuista ja aluekehitysohjelmista, joita alasajon arviointi tulisi tarkastelemaan. Sosialidemokraatit ovat riippuvaisia julkisen sektorin ammattiliittojen tuesta ja olemassa olevien hyvinvointietuuksien puolustamisesta. Perussuomalaiset ovat riippuvaisia siitä maahanmuutoskeptisyydestä, jonka riippumaton väestökomitea haastaisi puolueettomalla datalla. Millään suurella puolueella ei ole yksiselitteistä intressiä institutionaalistettuun alasajoon tai sitoviin ennakkointimekanismeihin, joita tämä raportti ehdottaa. Jokaisella on jotakin menetettävää.

Virkamiesten johtamat ministeriöt ovat juurtunein inertian lähde. Jokainen ministeriö on olemassa hallinnoidakseen tiettyjä ohjelmia, jotka rahoitetaan tietyillä budjettimäärärahoilla ja perustellaan tietyillä lakisääteisillä tehtävillä. Alasajon arviointi, joka suosittaisi ohjelman yhdistämistä tai lakkauttamista, uhkaisi ministeriön budjettia, henkilöstöä ja organisatorista olemassaolon oikeutusta. Ministeriöitä johtavat kansliapäälliköt eivät ole lahjottavissa; he ovat päteviä, omistautuneita julkisia palvelijoita. Mutta heidän uransa on rakennettu nykyisen arkkitehtuurin sisällä, ja heidän institutionaaliset intressinsä ovat linjassa sen säilyttämisen kanssa. Vastustus tulee olemaan hiljaista, menettelyllistä ja valtavan vaikuttavaa – viivytyksiä tiedon toimittamisessa komitealle, vastalauseita sen metodologiaa kohtaan, haasteita sen lakisääteiselle toimivallalle, vetoamuksia poliittiselle johdolle ohjelmien suojelemiseksi, jotka ovat ”välttämättömiä”, vaikka ne eivät enää täyttäisikään alkuperäisiä tavoitteitaan.

Näiden etujen rehellinen tunnustaminen ei ole syytös. Se on edellytys sellaisten siirtymämekanismien suunnittelulle, jotka pystyvät selviytymään kohtaamisesta niiden kanssa. Institutionaalistetun alasajon ehdotuksen on oltava poliittisesti riittävän vankka kestämaan niiden toimijoiden organisoitua vastustusta, joiden ohjelmia se arvioi. Alasajon arviointikomitealla on oltava lakisääteinen riippumattomuus, suojattu rahoitus ja mandaatti, jota sen tarkastelemat ministeriöt eivät voi hiljaisesti kaventaa. Sen suositusten on oltava julkisia, täsmällisiä ja vaikeita poliitikkojen sivuuttaa ilman nimenomaista, perusteltua hylkäämistä. Mekanismin on luotava poliittisia kustannuksia uudistuksen torppaamisesta, ei vain neuvoa-antavia mahdollisuuksia sen suosittelemiseen.

Realistinen kehystys on olennainen. Alasajo ei ole leikkauspolitiikkaa toisella nimellä. Se ei ole hyökkäys hyvinvointivaltiota tai sitä hallinnoivia julkisia palvelijoita vastaan. Se on resurssien järjestelmällistä uudelleen kohdentamista siitä, mikä ei enää palvele, siihen, mitä nyt tarvitaan – mekanismi hyvinvointivaltion keskeisten sitoumusten säilyttämiseksi varmistamalla, että sen erityiset välineet kehittyvät olosuhteiden muuttuessa. Hyvinvointivaltio, joka ei pysty kohdentamaan resursseja uudelleen, ei pysty

selviytymään demografisista ja julkistaloudellisista paineista, jotka vain voimistuvat. Valinta ei ole alasajon ja säilyttämisen välillä. Se on harkitun, hallitun sopeutumisen ja kaoottisen, kriisivetoisen supistamisen välillä. Edellinen säilyttää ne arvot, joita hyvinvointivaltio ilmentää; jälkimmäinen vaarantaa ne.

4.5 Julkinen luottamus kaksiteräisenä miekkana

Vakausvinouman syvin kerros on sama kerros, joka tekee Suomesta hallittavan: poikkeuksellisen korkeat julkisen luottamuksen tasot, jotka ylläpitävät järjestelmää. Luottamus on suomalaisen hallinnon näkymätön infrastruktuuri. Se mahdollistaa kollektiivisen päätöksenteon minimaalisella kitkalla. Se vähentää sääntelyn valvontakustannuksia. Se sallii poliittisen järjestelmän keskittyä sisältöön speaktaakkelin sijaan. Se on millä tahansa mittarilla syvälinen demokraattinen voimavara.

Mutta luottamus luo myös erityisen haavoittuvuuden. Kun kansalaiset luottavat hallituksen hoitavan asiat pätevästi, he vaativat harvemmin nopeaa transformaatiota kuin kansalaiset, jotka uskovat järjestelmän olevan rikki. Kun poliitikot luottavat vastapuolen neuvottelevan vilpittömästi, he ajavat harvemmin ennakoivia rakenteellisia muutoksia kuin poliitikot, jotka pelkäävät toisen puolen käyttävän hyväkseen institutionaalisia heikkouksia. Kun virkamiehet luottavat nykyisen arkkitehtuurin tuottavan tuloksia, he painostavat harvemmin sen uudelleensuunnitteluun kuin virkamiehet, jotka näkevät päivittäin todisteita epäonnistumisesta.

Tämä on luottamus-nopeusparadoksi poliittisessa ilmenemismuodossaan. Korkea luottamus vähentää sisäistä painetta sopeutua. Se vaimentaa kiireen murrokseen. Se pehmustaa järjestelmää sen oman viiveen seurauksilta – koska hallitukseen luottavat kansalaiset sietävät viiveitä, joita hallitukseen luottamattomat kansalaiset kohtelisivat todisteina systeemisestä epäonnistumisesta. Tuloksena on järjestelmä, joka on huomattavan vakaa ja huomattavan hidas – järjestelmä, joka pystyy imemään merkittäviä ulkoisia šokkeja murtumatta, mutta jolta puuttuu myös sisäinen pakko kiihdyttää omaa evoluutiotaan.

Siirtymäarkkitehtuurin, jota tämä raportti ehdottaa, on navigoitava tämä paradoksi huolellisesti. Sen on lisättävä transformaaationopeutta tuhoamatta sitä luottamusta, joka tekee transformaatiosta legitimin. Osassa 3 kuvatut mekanismit – sitova ennakointi, kokeilusalkun hallinta, alasajo, iskunvaimentimet, deliberatiivinen infrastruktuuri – on suunniteltu tekemään juuri tämä. Ne luovat nopeampia päätöksentekoratoja purkamatta konsensusarkkitehtuuria. Ne tuottavat näyttöä ja julkista pohdintaa ennen poliittisen sitoutumisen pyytämistä. Ne rakentavat legitimizeettiä osoitetun vaikuttavuuden kautta eikä retoriikan kiireellisyyden kautta. Ne työskentelevät suomalaisen luottamuksen myötäisesti eikä sitä vastaan.

4.6 Kerronnallinen strategia

Ottaen huomioon edellä kuvatun vakausvinouman tapa, jolla nopeusagendasta

puhutaan

, ei ole sen menestykselle toisarvoista. Se on keskeistä.

Uudistusehdotus, joka ilmoittaa itsestään suomalaisen mallin kritiikkinä – joka kehystää läpäisykyvyn rajoitteen suomalaisen hallinnon epäonnistumisena, joka esittää siirtymäarkkitehtuurin varovaisen, konsensukseen perustuvan hyvinvointivaltion rakentaneiden traditioiden torjumisena – laukaisee vakausvinouman jokaisella tasolla samanaikaisesti. Se torjutaan ulkomaisena ajatteluna, angloamerikkalaisen kiireen tuontina, joka ei ymmärrä pohjoismaista tapaa, uhkana juuri sille luottamukselle ja harkinnalle, jotka tekevät Suomesta menestyksekkään. Se epäonnistuu ennen kuin se alkaakaan.

Tehtävä on kehystää nopeusagenda ei katkoksenä vaan **jatkumona** – suomalaisen pragmaattisen sopeutumisen tradition seuraavana lukuna, sovellettuna nyt itse hallinnon arkkitehtuuriin. Suomi on transformoinut itsensä toistuvasti eksistentiaalisten haasteiden edessä. Talvisota takoi kansakunnan. Kylmä sota vaati herkkää tasapainoa suvereniteetin ja itsesäilytyksen välillä. 1990-luvun lama pakotti rakennemuutokseen, joka loi modernin suomalaisen talouden. Jokainen transformaatio saavutettiin ei suomalaisten arvojen hylkäämisellä vaan niiden soveltamisella uusiin olosuhteisiin. Nykyinen hetki vaatii samaa.

Viesti on petollisen yksinkertainen:

Suomi on tehnyt tämän aiemmin. Jokainen suomalaisten sukupolvi on kohdannut haasteita, jotka näyttivät ylipääsemättömiltä, ja on vastannut samalla kirkassilmäisen realismin, pragmaattisen innovaation ja kollektiivisen päättävyyden yhdistelmällä.

Väestöllinen kynnyks, ilmastosiirtymä, geopoliittinen muutos – nämä eivät ole uhkia suomalaiselle mallille. Ne ovat seuraava luku siinä tarinassa, jota varten suomalainen malli rakennettiin navigoimaan. Välineet ovat olemassa. Ennakointi on maailmanluokkaa. Luottamus on ehjä. Mitä nyt tarvitaan, ei ole erilainen Suomi, vaan nopeampi Suomi – Suomi, joka pystyy siirtymään tulevaisuuden näkemisestä sen rakentamiseen sillä nopeudella, jota tulevaisuus vaatii.

Tämä kehystys puhuttelee useita kohderyhmiä samanaikaisesti. Poliittiselle luokalle se sanoo: siirtymäarkkitehtuuri ei ole uhka auktoriteetilleen vaan joukko välineitä, jotka tekevät hallinnosta ajan mittaan vaikuttavampaa ja legitimimpää. Julkisen sektorin ammattiliitoille se sanoo: alasajomekanismi ei ole hyökkäys julkista palvelua vastaan vaan tae siitä, että hyvinvointivaltio selviää edessä olevista julkistaloudellisista paineista – koska järjestelmä, joka ei pysty sopeutumaan, joutuu lopulta kriisin sopeuttamaksi, ja kriisi on työntekijän suojelun vihollinen. Virkamiehistöille se sanoo: tulevaisuusvaikutusten arviointi ja kokeilurahasto eivät ole ulkopuolisia pakotteita vaan laajennuksia niistä analyttisistä ja innovaation kyvykkyyksistä, joita teillä jo on, nyt annettuna institutionaalinen tuki olla seurauksellisia. Yleisölle se sanoo: Suomi, johon luotatte ja josta olette ylpeitä, ei ole purkamisen kohteena; sitä varustetaan niitä haasteita varten, jotka ratkaisevat, voidaanko tuo luottamus ja tuo ylpeys säilyttää.

Vakausvinouma on voimakas, mutta se ei ole kaikkivoipa. Suomalainen pragmaattisen sopeutumisen traditio on vanhempi kuin mikään erityinen institutionaalinen järjestely, ja se on toistuvasti osoittanut kykynsä voittaa olemassa olevien rakenteiden inertia, kun välttämättömyys kävi kiistattomaksi. Kysymys on siitä, voidaanko välttämättömyys tunnistaa ennen kriisin saapumista – voiko Suomi lisätä transformaationopeuttaan ennakoivasti, kun luottamus on vielä ehjä ja vaihtoehdot ovat vielä avoinna, sen sijaan, että se tekisi sen reagoivasti, demografisen, julkistaloudellisen tai geopolitiittisen šokin paineessa, joka pakottaa muutoksen ehdoilla, joita Suomi ei hallitse. Tämän raportin ehdottama siirtymäarkkitehtuuri on kutsu edelliseen. Vaihtoehto ei ole vakaus. Se on ajautuminen.

5. Konkreettinen ensimmäinen askel: Tulevaisuusvaikutusten arviointi ja väestökomitea

5.1 Pilotin logiikka

Viitekehys ilman ensimmäistä askelta on ajatuskoe. Tässä raportissa kuvattua transformaationopeutta – sitovaa ennakointia, kokeilusalkun hallintaa, institutionaalistettua alasajoa, kunnallista uudelleenmuotoilua, maahanmuuttoa järjestelmäsuunnitteluna – ei voida rakentaa kaikkialla samanaikaisesti. Sen kattava pakottaminen olisi juuri sen virheen toistamista, jonka tämä raportti diagnosoi: ylhäältä saneltu suuri suunnitelma poliittisessa kulttuurissa, joka suhtautuu suuriin suunnitelmiin syvällä epäluulolla ja käsittelee niitä konsensuksen hitaalla, huolellisella koneistolla.

Viisaampi tie on aloittaa kahdella institutionaalisella innovaatiolla, jotka ovat laajuudeltaan vaatimattomia, yhteensopivia olemassa olevan perustuslaillisen kehyksen kanssa ja kykeneviä tuottamaan sellaista näyttöä, joka tekee laajemmasta uudistamisesta poliittisesti mahdollista. Kumpikin pureutuu tiettyyn läpäisyarkkitehtuurin pullonkaulaan. Kumpikin rakentuu kyvykkyyksille, joita Suomella jo on. Kumpikin on suunniteltu osoittamaan arvonsa ennen laajemman sitoutumisen pyytämistä.

Ensimmäinen innovaatio on **tulevaisuusvaikutusten arviointi** -mekanismi, kytkettynä budjettikiertoon, joka muuntaa ennakkoinnin neuvoa-antavasta toiminnosta resurssien kohdentamisen sitovaksi reunaehdoksi. Toinen on riippumaton **väestökomitea**, malliltaan Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastonmuutoskomitean tai Suomen oman eduskunnan talousvaliokunnan alaisen budjettitoimiston kaltainen, joka tuottaa arvovaltaisia, puolueettomia arvioita Suomen väestökehityksestä ja niistä maahanmuuton tasoista, joita hyvinvointivaltion ylläpitäminen edellyttää. Yhdessä ne vastaavat läpäisykyvyn rajoitteen kahteen seurauksellisimpaan ulottuvuuteen: ennakkoinnin ja toiminnan väliseen kuiluun sekä poliittiseen kyvyttömyyteen kohdata maahanmuuton matematiikka rehellisesti.

Kumpikaan innovaatio ei edellytä perustuslain muutosta. Kumpikaan ei edellytä hallinnon perustavaa uudelleenorganisointia. Molemmat voidaan perustaa tavallisella lainsäädännöllä, vaatimattomalla budjetilla ja mandaatilla, jota voidaan laajentaa arvon osoittautuessa. Pilottivaihe on suunniteltu kestämään viisi vuotta, ja sen päätteeksi toteutetaan riippumaton arviointi, johon sisältyy oletus, että onnistuneet mekanismit vakinaistetaan ja niiden soveltamisalaa laajennetaan.

5.2 Tulevaisuusvaikutusten arviointi

Tulevaisuusvaikutusten arviointi on pakollinen vaatimus, jonka mukaan jokaisen merkittävän lakiesityksen, jokaisen huomattavan budjettimäärärahan ja jokaisen pitkäaikaisen infrastruktuuri-investoinnin on sisällettävä julkaistu analyysi siitä, miten se suhtautuu niihin demografisiin, ilmastollisiin, teknologisiin ja geopoliittisiin skenaarioihin, joita Sitra, Tulevaisuusvaliokunta ja muut ennakointilaitokset ovat tuottaneet. Arviointi ei ole neuvoa-antava. Se on lainsäädäntö- ja budjettiprosessin muodollinen vaatimus, verrattavissa voimassa oleviin ympäristövaikutusten arvioinnin tai sukupuolivaikutusten arvioinnin vaatimuksiin.

Suunnitteluominaisuudet. Arviointi käynnistyisi automaattisesti mistä tahansa lakiesityksestä tai budjettikohdasta, joka ylittää määritellyn taloudellisen kynnyksen – ehkä 50 miljoonaa euroa ohjelman elinkaaren aikana – tai jolla on vaikutuksia yli kymmenen vuoden aikajänteellä. Esittelevä ministeriö olisi vastuussa arvioinnin laatimisesta käyttäen standardoituja malleja ja menetelmiä, jotka valtioneuvoston kanslian ennakointiyksikkö on kehittänyt yhteistyössä Sitran ja Tulevaisuusvaliokunnan kanssa. Arviointi julkaistaisiin esityksen rinnalla selkokielellä ja avoimissa dataformaateissa, kansanedustajien, median ja suuren yleisön saatavilla.

Arviointi vastaisi täsmällisiin kysymyksiin. Miten tämä esitys vaikuttaa Suomen kykyyn vastata väestöhaasteisiinsa kahdenkymmenen vuoden aikajänteellä? Mitä oletuksia se tekee maahanmuutosta, tuottavuuden kasvusta ja huoltosuhteesta, ja ovatko nuo oletukset yhdenmukaisia parhaan käytettävissä olevan ennakkoinnin kanssa? Miten se on vuorovaikutuksessa niiden ilmastosiirtymätavoitteiden kanssa, jotka ovat jo laillisesti sitovia? Mitkä ovat sen vaikutukset puolustus- ja turvallisuusmenoihin niissä skenaarioissa, joiden varalta puolustusvoimat ja ulkoministeriö suunnittelevat? Mitkä ovat odotetut kustannukset ja hyödyt erilaisissa demografisissa, taloudellisissa ja geopoliittisissa skenaarioissa, ja kuinka robusteja johtopäätökset ovat suhteessa muutoksiin noissa oletuksissa?

Tulevaisuusvaliokunta tarkastaisi arvioinnit. Jos arviointi todettaisiin puutteelliseksi – jos se sivuuttaisi relevantit skenaariot, käyttäisi epä johdonmukaisia oletuksia tai jättäisi käsittelemättä olennaisia pitkän aikavälin seurauksia – valiokunnalla olisi toimivalta palauttaa esitys esittelevään ministeriöön tarkistettavaksi. Valiokunnalla ei olisi veto-oikeutta politiikkaan. Se säilyy eduskunnan demokraattisena oikeutena. Mutta sillä olisi valta vaatia, että politiikkapäätösten pitkän aikavälin seuraukset tutkitaan järjestelmällisesti ennen päätösten tekemistä. Esitys, jolta puuttuisi uskottava tulevaisuusvaikutusten arviointi, ei voisi edetä parlamentaariseen käsittelyyn ennen kuin arviointi on saatettu valiokuntaa tyydyttävään muotoon.

Poliittinen toteutettavuus. Tulevaisuusvaikutusten arviointi rakentuu Suomen hallituksessa jo olemassa oleville käytännöille. Valtiovarainministeriö tekee jo kestävyysvajelaskelmia, jotka ennustavat pitkän aikavälin julkistaloudellista asemaa erilaisten demografisten ja taloudellisten skenaarioiden vallitessa. Tulevaisuusvaikutusten arviointi laajentaa tämän logiikan julkisen talouden alueelta koko politiikkakentälle

ja tekee analyysistä julkista, eri ministeriöiden välillä vertailtavaa ja lainsäädäntöprosessin kannalta seurauksellista. Kyse ei ole ulkomaisesta tuonnista. Se on sellaisen käytännön järjestelmällistä soveltamista, jota Suomi jo harjoittaa, epäjohdonmukaisesti ja ilman pakottavuutta, koko hallintokoneistoon.

Poliittinen kehystys on olennainen. Tulevaisuusvaikutusten arviointi ei ole demokraattisen valinnan rajoite. Se on mekanismi sen varmistamiseksi, että demokraattiset valinnat ovat informoituja parhaalla käytettävissä olevalla ymmärryksellä niiden pitkän aikavälin seurauksista. Hallitus, joka haluaisi harjoittaa ennakoinnin skenaarioiden vastaista politiikkaa, voisi yhä tehdä niin. Sen olisi yksinkertaisesti selitettävä, miksi, julkisesti, kirjatusti, päätöksensä analyttinen perusta alttiina parlamentaarille ja julkiselle tarkastelulle. Arviointi ei sanalla lopputuloksia. Se muuttaa informaatioympäristöä, jossa lopputulokset valitaan.

5.3 Väestökomitea

Väestökomitea on riippumaton lakisääteinen elin, jonka tehtävänä on tuottaa arvovaltaisia, puolueettomia arvioita Suomen väestökehityksestä ja niistä maahanmuuton tasoista, jotka tarvitaan hyvinvointivaltion ylläpitämiseksi nykyisillä verotus- ja palvelutasoilla. Se on mallinnettu kahdesta onnistuneesta ennakkotapauksesta: Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastonmuutoskomiteasta, joka asettaa laillisesti sitovat hiilibudjetit ja tarjoaa riippumatonta arviointia edistymisestä niitä kohti, sekä Suomen omasta eduskunnan talousvaliokunnan alaisesta budjettitoimistosta, joka tuottaa puolueetonta julkistaloudellista analyysiä, jolla on laajaa poliittista luottamusta.

Suunnitteluominaisuudet. Komitea koostuisi viidestä seitsemään jäsenestä, jotka nimitettäisiin kiinteisiin, uusimattomiin seitsemän vuoden toimikausiin. Jäsenet valittaisiin läpinäkyvällä nimitysprosessilla, joka edellyttää puoluerajat ylittävää kannatusta eduskunnassa – esimerkiksi kahden kolmasosan enemmistöä Tulevaisuusvaliokunnassa – varmistaen, ettei mikään yksittäinen puolue voisi kaapata komiteaa omiin tarkoituksiinsa. Jäseniltä edellytettäisiin osoitettua asiantuntemusta väestötieteessä, taloustieteessä, julkistaloudessa, muuttoliiketutkimuksessa tai läheisillä aloilla, ja heiltä kiellettäisiin poliittisen viran tai puoluetehävän hoitaminen toimikaudellaan.

Komitean tehtävä olisi täsmällinen ja rajattu. Se tuottaisi vuosittaisen **Demografisen kestävyysraportin**, joka ennustaisi Suomen väestön, työvoiman ja huoltosuhteen kehitystä kolmenkymmenen vuoden aikajänteellä erilaisissa maahanmuuttoskenaarioissa. Raportti ei antaisi politiikkasuosituksia. Se esittäisi datan: jos maahanmuutto pysyy nykytasolla, työvoima kutistuu X prosenttia vuoteen 2050 mennessä; jos maahanmuutto nousee Y-tasolle, työvoima vakautuu; jos maahanmuutto nousee Z-tasolle, huoltosuhde palaa historiallisiin normeihin. Komitea ei sanoisi, minkä skenaarion Suomen tulisi valita. Se sanoisi, mitkä kunkin valinnan seuraukset olisivat, analyttisellä tarkkuudella ja poliittisella riippumattomuudella, jotka tekevät johtopäätöksistä vaikeasti sivuutettavia.

Komitea tuottaisi myös joka toinen vuosi **Kotouttamiskapasiteetin arvioinnin**, jossa arvioitaisiin Suomen infrastruktuuria maahanmuuttajien vastaanottamiseen ja kotouttamiseen – kielikoulutusta, tutkintojen tunnustamista, asuntojen saatavuutta, työmarkkinoiden kohtaantoa, sosiaalisen koheesion indikaattoreita – ja ennustettaisiin tarvittavia investointeja kapasiteetin laajentamiseksi niille tasoille, joita erilaiset maahanmuuttoskenaariot edellyttäisivät. Tämä siirtäisi poliittisen keskustelun kysymyksestä ”pitäisikö meillä olla maahanmuuttoa?” kysymykseen ”mitä meidän tarvitsisi tehdä, jotta maahanmuutto toimisi?” – rehellisempään ja tuotteliaampaan kehykseen.

Poliittinen toteutettavuus. Väestökomitea vastaa läpäisykyvyn rajoitteen poliittisesti rajoitetuimpaan osatekijään epäpoliitisoimalla faktapohjan. Populistinen Perussuomalaiset-puolue ja sen kannattajat voivat yhä vastustaa maahanmuuttoa kulttuurisista tai ideologisista syistä. Mutta he eivät voi väittää, että demografinen matematiikka olisi erilaista kuin mitä se on. Riippumaton komitea, joka puhuu teknisellä arvovallalla ja poliittisella neutraaliudella, muuttaa keskustelun ehtoja. Poliitikko, joka väittää, ettei Suomi tarvitse maahanmuuttoa, joutuu nyt selittämään, miksi hänen väitteensä on ristiriidassa komitean julkaistun analyysin kanssa. Poliitikko, joka hyväksyy komitean analyysin mutta vastustaa maahanmuuttoa muilla perusteilla, joutuu nyt lausumaan nuo perusteet rehellisesti, sen sijaan, että piiloutuisi kiistettyjen faktojen taakse.

Komitea ei ole demokraattisen valinnan korvike. Se on mekanismi sen varmistamiseksi, että demokraattiset valinnat tehdään täysin tietoisina niiden seurauksista. Suomen poliittinen kulttuuri, jonka syvä kunnioitus asiantuntemusta kohtaan ja mieltymys näyttöön perustuvaan päätöksentekoon ovat sille ominaisia, on ainutlaatuisen vastaanottavainen tällaiselle mekanismille. Komitea ei ratkaisisi maahanmuuttokeskustelua. Se tekisi keskustelusta rehellisen.

5.4 Miten mitata onnistumista

Tulevaisuusvaikutusten arvioinnin ja väestökomitean pilottivaihetta arvioitaisiin sellaisia täsmällisiä mittareita vasten, jotka rekisteröivät suoraan läpäisykyvyn rajoitteen. Näitä ei ole helppo mitata. Ne edellyttävät metodologista panostusta ja institutionaalista sitoutumista. Mutta ne ovat mittareita, joilla on merkitystä.

Tulevaisuusvaikutusten arvioinnin osalta: Niiden ennakointituotosten suhde, jotka saavuttavat ministeriöiden budjettikäsittelyn – toisin sanoen Sitran megatrendien, Tulevaisuusvaliokunnan suositusten ja muiden merkittävien ennakointituotteiden osuus, jotka käsitellään nimenomaisesti budjettiesityksissä ja lainsäädännön vaikutusarvioinneissa. Nykyinen suhde on tuntematon mutta lähes varmasti matala; tavoitteena on mitattavissa oleva kasvu viisivuotisen pilottikauden aikana. Aika ennakointijulkaisusta politiikkavasteeseen – niissä tapauksissa, joissa vaste ylipäättään syntyy. Tulevaisuusvaikutusten arviointien laatu Tulevaisuusvaliokunnan tarkastusprosessissa mitattuna: kuinka monta arviointia palautetaan tarkistettavaksi, kuinka monta hyväksytään riittävinä, ja paraneeko laatu peräkkäisten syklien myötä.

Väestökomitean osalta: Se, missä määrin komitean vuosittaista Demografista kestävyysraporttia siteerataan parlamentaarisisissa keskusteluissa, hallituksen valkoisissa kirjoissa ja media uutisoinnissa – mittari sille, onnistuuko komitea luomaan jaetun faktapohjan. Se, missä määrin eri poliittiset toimijat koko kirjolla tunnustavat komitean analyysin julkisissa lausunnoissaan, silloinkin kun he ovat eri mieltä sen johtopäätöksistä. Aika komitean raportin julkaisusta hallituksen muodolliseen vastaukseen; komitean perustavan lainsäädännön tulisi edellyttää hallitukselta julkista vastinetta kuhunkin vuosiraporttiin määritellyn ajan kuluessa, ja mahdollisesta erimielisyydestä olisi esitettävä perustelut.

Koko pilotin osalta: Se tahti, jolla muut instituutiot – ministeriöt, joita ei alun perin sisällytetty tulevaisuusvaikutusten arvioinnin vaatimuksen piiriin, kunnat, jotka ilmoittautuvat vapaaehtoisesti kotouttamisputkiohjelmiin – pyytävät päästä mukaan mekanismeihin ennen pilottikauden päättymistä. Lopullinen onnistumisen mittari ei ole se, suoriutuvatko pilotti-innovaatiot hyvin eristyksissä. Se on, houkuttelevatko ne jäljittelijöitä. Jos tulevaisuusvaikutusten arviointi osoittautuu arvokkaaksi niille ministeriöille, joita alun perin vaadittiin sitä tuottamaan, muut ministeriöt joutuvat paineen alla omaksumaan sen vapaaehtoisesti. Jos väestökomitean analyysistä tulee maahanmuuttokeskustelun jaettu viitekehys, sen sivuuttavat poliitikot kohtaavat kysymyksiä, joita he eivät voi helposti väistellä. Innovaatio laajenee vetovoimalla – tai se ei laajene lainkaan.

Kaksoispilotti on ehdotus, ei vaatimus. Se ei edellytä perustuslain muutosta. Se ei edellytä vakausrinonaman kukistamista. Se edellyttää tavallista lainsäädäntöä, vaatimatonta budjettia ja poliittista halukkuutta testata mekanismeja, jotka ovat menestyneet muualla ja joiden toteuttamiseen Suomen oma hallintokulttuuri on hyvin varustautunut. Tulevaisuusvaikutusten arviointi ja väestökomitea eivät ole lopullinen päämäärä. Ne ovat ensimmäinen askel – osoitus siitä, että Suomi voi lisätä transformatioopeuttaan murtamatta sitä luottamusta, joka tekee transformatiosta legitimin. Niiden tuottama näyttö joko puoltaa laajempaa institutionaalista uudistusta, tai sitten ei, ja opit talletetaan ja seuraava yritys on aiempaa informoidumpi. Kumpi tahansa lopputulos edistää oppimista. Ainoa lopputulos, joka takaa epäonnistumisen, on se, jota kohti Suomi on oletusarvoisesti ajautumassa: odottamassa väestökriisin, ilmastohätätilan tai geopolitiittisen šokin pakottavan muutoksiin, jotka olisi voitu tehdä harkiten, huolella ja luottamus ehyenä.

6. Koda: Prototyyppi rajalla

6.1 Rikkaus, jolla on merkitystä

Suomi on rikas niissä asioissa, jotka tekevät hallinnosta mahdollista. Luottamus, kasautuneena sukupolvien mittaan, uponneena instituutioihin, tapoihin ja keskinäisiin odotuksiin, mahdollistaa kollektiivisen toiminnan sellaisella kitkalla, jota suuremmat ja hajanaisemmat yhteiskunnat voivat vain kadehtia. Ennakointi, rakennettuna omistettuihin instituutioihin, joilla on lakisääteisiä tehtäviä ja ammattimaisia tarkkuuden kulttuureja, mahdollistaa pienen kansakunnan nähdä tulevaisuuteen sellaisella selkeydellä, johon suurvallat eivät pysty. Institutionaalinen laatu, ylläpidettynä poliittisella kulttuurilla, joka arvostaa pätevyyttä speaktaakkelin yli ja pragmatismia ideologian yli, tuottaa julkisia palveluita, jotka pysyvät millä tahansa globaalilla mittarilla maailman parhaiden joukossa.

Mutta vauraus, siinä mielessä kuin sillä on merkitystä yhteiskunnan pitkän aikavälin kukoistukselle, ei ole sitä varantoa, mitä on jo kasautunut. Se on kykyä transformoida se, mitä on kasautunut, siihen, mitä nyt tarvitaan – sellaisella nopeudella, joka vastaa sen maailman tahtia, jossa on navigoitava. Tällä mittarilla Suomi elää perityllä pääomalla. Sen hallintoarkkitehtuuri, loistavasti suunniteltuna 1900-luvun haasteisiin, on nyt pyydetty käsittelemään 2000-luvun haasteita tempolla, johon sitä ei koskaan kalibroitu.

Ennakointi–konsensus–inkrementti–paine kierre on mekanismi, jonka kautta tämä kuilu ilmenee. Suomi näkee tulevaisuuden maailmanluokan hienostuneisuudella. Se sopii siitä, mitä tehdä, konsensusprosessilla, joka säilyttää legitimitetin ja sosiaalisen koheesion. Se toimii – huolellisesti, asteittain, näytön ja harkinnan pohjalta. Ja paine kasautuu nopeammin kuin asteittainen edistys ehtii sitä purkaa. Kierre ei murru. Järjestelmä ei epäonnistu. Se yksinkertaisesti laahaa, pelaten ikuista kiinniotta maailman kanssa, joka kiihtyy nopeammin kuin arkkitehtuuri pystyy prosessoimaan.

Luottamus-nopeusparadoksi on tämän tilan syvin ilmentymä. Sama luottamus, joka mahdollistaa Suomen koordinoinnin ilman pakkovaltaa, on sama luottamus, joka vaimentaa kiireen murrokseen. Sama vakaus, joka tekee hyvinvointivaltiosta kestävä, on sama vakaus, joka tekee hyvinvointivaltiosta jäykän. Sama institutionaalinen laatu, joka varmistaa luotettavan toteutuksen, on sama institutionaalinen laatu, joka vastustaa instituutioiden itsensä uudelleensuunnittelua. Suomen vahvuudet ja rajoitteet eivät ole erillisiä. Ne ovat saman arkkitehtuurin kaksi puolta – arkkitehtuurin, joka optimoitiin peräkkäisten haasteiden maailmaa varten ja joka on nyt vastakkain samanaikaisten, vuorovaikuttavien, kiihtyvien paineiden maailman kanssa.

6.2 Siirtymä

Muutos, jota tämä raportti kuvaa, ei ole muutos politiikoissa, vaikka politiikat muuttuvatkin. Se ei ole muutos resursseissa, vaikka resursseja tulee kohdentaa eri tavoin. Se on muutos itse hallintoarkkitehtuurin toimintalogiikassa – järjestelmästä, joka on optimoitu vakaudelle ja asteittaiselle sopeutumiselle, järjestelmäksi, joka säilyttää vakauden samalla kehittäen kykyä nopeaan, legitimiin transformaatioon, kun ulkoinen ympäristö sitä edellyttää.

Tämä ei ole kehotus Suomen luopua konsensuksesta, luottamuksesta tai institutionaalisesta laadusta. Se on kehotus Suomen täydentää niitä niillä nopeusmekanismeilla, jotka nykyisestä arkkitehtuurista puuttuvat. Sitova ennakointi, joka tekee nykyisten päätösten pitkän aikavälin seurauksista näkyviä ja seurauksellisia. Kokeilusalkun hallinta, joka kohtelee politiikkainnovaatioita pääomasijoitusportfoliona eikä akateemisena harjoituksena. Institutionaalistettu alaraja, joka luo julkista tilaa uusille investoinneille ajamalla vanhoja alas epäpoliittisoidulla, kriteeriperusteisella prosessilla. Iskunvaimennusinstituutiot, jotka pystyvät toimimaan kriisien nopeudella muuttamatta pysyvästi perustuslaillista järjestystä. Deliberatiivinen infrastruktuuri, joka antaa yleisölle suoran roolin ratkaista niitä vaihtokauppoja, joita konsensus ei yksin pysty hallitsemaan.

Jokainen näistä mekanismeista on investointi läpäisykykyyn – tietoinen nopeutus sille nopeudelle, jolla hallintojärjestelmä pystyy muuntamaan ennakoinnin ja konsensuksen toiminnaksi. Mikään niistä ei uhkaa niitä keskeisiä arvoja, jotka tekevät Suomesta hallittavan. Jokainen niistä on suunniteltu säilyttämään nuo arvot samalla mukauttaen institutionaalista koneistoa 2000-luvun tempoon.

Suomalainen pragmaattisen sopeutumisen traditio on kohdannut eksistentiaalisia haasteita aiemminkin – talvisodan, kylmän sodan, 1990-luvun laman, muutoksen luonnonvarapohjaisesta tietopohjaiseen talouteen. Jokaisella kerralla Suomi vastasi ei hylkäämällä arvojaan vaan soveltamalla niitä uusiin olosuhteisiin. Nykyinen hetki vaatii samaa. Väestöllinen kynnykset, ilmastosiiirtymä, geopoliittinen muutos – nämä eivät ole uhkia suomalaiselle mallille. Ne ovat seuraava luku siinä tarinassa, jota varten suomalainen malli rakennettiin navigoimaan.

6.3 Sarjan rajaehto

Tämä raportti on kymmenes systeemisen muutoksen maaraporttien sarjassa, ja se laajentaa sarjan logiikan sen paljastavimpaan päätepisteeseen. Aiemmat raportit diagnosoivat ensimmäisen asteen hallintavajeita – niitä asioita, jotka menevät pieleen, kun instituutiot ovat epäsuhtaisia kohtaamalleen kompleksisuudelle. Saksa ei pysty toimeenpanoon. Ranska ei pysty integroimaan. Ruotsi ei pysty aistimaan ajoissa. Intia ei pysty synkronoimaan. Euroopan unioni ei pysty koheesioon. Yhdistynyt kuningaskunta ei pysty toimittamaan. Brasilia ei pysty akkumuloimaan. Venäjä on lakkauttanut hajautetun hallinnon mahdollisuuden kokonaan. Yhdysvallat ei pysty integroimaan hajautettuja kyvykkyyksiään koherentiksi toiminnaksi.

Suomi on tapaus, joka kysyy: mitä tapahtuu, kun ensimmäisen asteen vajeet on suurelta osin ratkaistu? Mikä on seuraava yläraja? Vastaus on läpäisykyvyn rajoite – toisen asteen haaste, joka tulee näkyväksi vasta, kun ensimmäisen asteen haasteet – toimeenpano, integraatio, palaute ja legitimizeetti – on pitkälti ratkaistu. Suomi pystyy toimeenpanoon. Se pystyy integroimaan. Se pystyy aistimaan, synkronoimaan ja koheesioon. Mihin se ei vielä pysty, on transformoituminen sillä nopeudella, jota 2000-luku vaatii – ja syyt siihen, miksi se ei pysty, liittyvät kiinteästi syihin, miksi se kaiken muun tekee niin hyvin.

Tämä on syvin oivallus, jonka sarja on tuottanut. Yhdeksässä aiemmassa raportissa diagnosoidut hallintavajeet eivät ole satunnaisia. Ne ovat ilmauksia yhteisestä rakenteellisesta paineesta – subsidiariteettivajeesta, hallinnon mittakaavan ja ongelman mittakaavan epäsuhdasta – vuorovaikutuksessa kunkin maan erityisen kulttuurisen ja institutionaalisen kasvualustan kanssa. Suomi on pitkälti korjannut subsidiariteettivajeen. Se on rakentanut hallintoarkkitehtuurin, joka sovittaa toimivallan niille tasoille, joilla tieto ja seuraukset ovat välittöimpiä. Ja se on havainnut, että hyvinkin sovitetulla arkkitehtuurilla on nopeusraja – yläraja, jonka jälkeen järjestelmän omat vahvuudet muuttuvat rajoitteiksi.

Jokainen hallintojärjestelmä, olipa se kuinka hyvin suunniteltu tahansa, kohtaa lopulta rajansa. Venäjän raja on kompleksisuuden lakkauttaminen. Yhdysvaltain raja on kompleksisuuden pirstaloituminen. Suomen raja on kompleksisuuden hallinta, joka ei vielä pysty liikkumaan sillä nopeudella, jota kompleksisuus vaatii. Kysymys jokaiselle sarjan maalle ei ole, törmääkö se ylärajaan. Se on, millainen yläraja se tulee olemaan – ja onko olemassa institutionaalisia ja kulttuurisia resursseja murtautua sen läpi.

6.4 Pohjoismainen ulottuvuus

Suomi ei kohtaa tätä haastetta yksin. Pohjoismainen klusteri – Ruotsi, Tanska, Norja, Viro – muodostaa elävän laboratorion korkean luottamuksen ja korkean kyvykkyyden yhteiskunnista nopeusspektrin eri kohdissa. Ruotsi, kuten sarjan rinnakkaisraportti diagnosoi, on jumissa omassa ajautumiskierteessään – se vaimentaa signaalit, jotka pakottaisivat sopeutumaan, kunnes niistä tulee kriisejä. Tanska on osoittanut hyvinvointivaltion uudistuskyyä ja institutionaalista alasajoa, jollaista Suomi on kamppailut saavuttaakseen. Viro on rakentanut digitaalisen hallinnon infrastruktuurin, joka toimii ohjelmistonopeudella, puristaen kahteen vuosikymmeneen sen, mitä useimmat valtiot eivät ole saavuttaneet puoleen vuosisataan.

Pohjoismainen klusteri on Suomen arvokkain voimavara ja sen opettavaisin peili. Se, mikä toimii Kööpenhaminassa, voidaan sopeuttaa Helsinkiin. Se, mikä epäonnistuu Tukholmassa, voidaan välttää Helsingissä. Siirtymäarkkitehtuuri, jota tämä raportti ehdottaa – sitova ennakointi, kokeilusalkun hallinta, institutionaalistettu alasajo, kunnallinen uudelleenmuotoilu, maahanmuutto järjestelmäsuunnitteluna, iskunvaimennusinstituutiot, deliberatiivinen infrastruktuuri – voidaan koota komponenteista, jotka ovat jo olemassa, testattuina ja hiottuina, sellaisessa kulttuurisessa ja institutionaalisisessa kontekstissa, jonka Suomi tuntee läpikotaisin.

Se, mitä Suomi täällä saavuttaa tai jättää saavuttamatta, muokkaa mahdollisuuksia paitsi itselleen, myös koko pohjoismaiselle alueelle ja jokaiselle korkean luottamuksen yhteiskunnalle, joka katsoo. Jos Suomi pystyy lisäämään transformaationopeuttaan murtamatta sitä luottamusta, joka tekee transformaatiosta legitimin – jos se pystyy osoittamaan, että konsensukseen perustuva, korkean luottamuksen demokratia voi olla myös nopea, mukautuva ja ennakoiva – se tarjoaa mallin jokaiselle sarjan muulle maalle, jotka kamppailevat niiden perustavampien vajeiden kanssa, jotka Suomi on jo voittanut. Jos Suomi ei pysty tähän siirtymään, se viittaa siihen, että 2000-luvun hallintahaasteet voivat olla ylittämättömiä jopa kaikkein kehittyneimmille demokratioille – ja että ajautuminen, jonka sarja on diagnosoinut yhdeksässä muussa järjestelmässä, saattaa olla hallinnon pysyvä tila kompleksisuuden oloissa.

6.5 Viimeinen sana

Suomi ei ole ratkaistu tapaus. Se on prototyypitapaus.

Kansa, joka näkee tulevaisuuden maailmanluokan selkeydellä, ei ole vielä ratkaissut ongelmaa siitä, miten perille saavutaan ajoissa. Luottamus-nopeusparadoksi on todellinen, rakenteellinen ja itseään vahvistava – mutta se ei ole ikuinen. Vakausvinouma, joka hidastaa Suomen transformaatiota, on sama kulttuurinen ja institutionaalinen saavutus, joka tekee transformaatiosta säilyttämisen arvoisen. Tehtävä ei ole purkaa luottamusta nopeuden nimissä. Se on rakentaa ne mekanismit, jotka sallivat luottamuksen liikkua nopeammin.

Tulevaisuusvaikutusten arviointi ja väestökomitea ovat ensimmäinen askel. Ne eivät edellytä perustuslain muutosta, eivätkä yhteenottoa vakausvinouman kanssa, eivätkä Suomea, josta on tullut jotakin muuta kuin itsensä. Ne edellyttävät tavallista lainsäädäntöä, vaatimatonta budjettia ja poliittista tahtoa testata mekanismeja, jotka ovat menestyneet muualla ja joiden toteuttamiseen Suomen oma hallintokulttuuri on ainutlaatuisesti varustautunut. Jos ne onnistuvat – jos ne osoittavat, että sitova ennakointi ja puolueeton demografinen analyysi voivat lisätä sitä nopeutta, jolla Suomi kääntää oivallukset toiminnaksi – ne tulevat houkuttelemaan jäljittelijöitä. Muita mekanismeja seuraa perässä. Siirtymäarkkitehtuuri kehittyy, kuten suomalaiset instituutiot ovat aina kehittyneet, osoitetun arvon kärsivällisellä kasautumisella.

Suomalainen pragmaattisen sopeutumisen traditio on navigoinut kovempia haasteita kuin tämä. Talvisota, kun kolmen ja puolen miljoonan kansakunta kohtasi puna-armeijan eikä murtunut. Kylmä sota, kun Suomi säilytti itsenäisyytensä ja demokratiansa supervallan varjossa. 1990-luvun lama, kun työttömyys nousi kahteenkymmeneen prosenttiin ja pankkijärjestelmä oli lähellä romahdusta, ja Suomi jälleenrakensi itsensä yhdeksi maailman kilpailukykyisimmistä ja tasa-arvoisimmista talouksista. Joka kerta vaste ei ollut paniikki tai vetäytyminen. Se oli kirkassilmäistä realismia, kollektiivista päättäväisyyttä ja tasaista, epäglamouria institutionaalista käsityöläisyyttä.

Väestöllinen kynnys, ilmastosiirtymä, geopoliittinen muutos, maahanmuuton välttämättömyys – nämä ovat seuraava luku. Välineet ovat olemassa. Ennakointi on maailmanluokkaa. Luottamus on ehjä. Ainoa kysymys on, onko institutionaalista tahtoa ylittää kynnys: mukautuvasta hallinnasta ennakoivaan hallintaan, integraatiosta nopeuteen, tulevaisuuden näkemisestä ajoissa perille saapumiseen. Suomi on ylittänyt vaativampia kynnyksiä kuin tämä. Se voi ylittää tämänkin. Ensimmäinen askel on aloittaa.

Liite A: Arvojärjestelmät ja politiikan ajattelutavat – Opas Suomen kontekstiin

Huomautus tästä liitteestä

Tämän raportin pääteksti välttää kehityspsykologian tai kulttuuriteorian erikoissanastoa. Se puhuu hallintoarkkitehtuurin, transformaationopeuden ja institutionaalisen suunnittelun kieltä. Tämä liite tarjoaa täydentävän linssin lukijoille, jotka haluavat ymmärtää suomalaisessa hallinnossa vaikuttavia syvempiä arvojärjestelmädynamiikkoja. Se on valinnainen, mutta se tekee raportin taustalla olevasta logiikasta täysin läpinäkyvän.

A.1 Perusajatus

Eri instituutiot ja poliittiset kulttuurit toimivat usein erilaisista painopisteistä käsin siinä, miten ne ajattelevat hallintoa, resursseja ja muutosta. Kyse ei ole persoonallisuustyypeistä tai puoluekannoista, vaikka ne korreloivatkin löyhästi molempien kanssa. Kyse on taustalla olevista arvojärjestelmistä – tavoista rakentaa se, mikä tuntuu todelta, oikeutetulta ja tärkeältä.

Jokainen arvojärjestelmä edustaa johdonmukaista vastausta tiettyihin elämänehtoihin. Mikään ei ole ”parempi” missään absoluuttisessa mielessä. Jokaisella on ominaisia vahvuuksia, jotka nousevat esiin tietyissä olosuhteissa, ja ominaisia sokeita pisteitä, jotka nousevat esiin toisissa. Hallinnon haaste monimutkaisessa yhteiskunnassa on integroida useiden arvojärjestelmien oikeutetut huolenaiheet ilman, että mikään yksittäinen niistä kaappaa järjestelmää.

Tässä käytetty viitekehys pohjautuu Spiral Dynamics -integraaliteoriaan. Seuraavassa on yksinkertaistettu kartta niistä järjestelmistä, jotka ovat kaikkein merkityksellisimpiä nykyiselle suomalaiselle hallinnolle.

A.2 Arvojärjestelmät Suomen areenalla

Järjestys ja pysyvyys (toisinaan kutsuttu ”siniseksi”) – perustuslaillinen ja oikeusvaltioperiaatteeseen nojaava valtio. Suomalaisessa kontekstissa tämä ajattelutapa ilmenee syvänä perustuslain, oikeusvaltion ja julkisten instituutioiden menettelyllisen eheyden kunnioittamisena. Suomi sijoittuu johdonmukaisesti maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon, ja sen virkamieskunta on ammattimaista, ei-poliittisesti nimitettyä ja luotettua. Vahvuudet: institutionaalinen muisti, menettelyllinen oikeudenmukaisuus ja oikeuksien ja velvollisuuksien kehikko, joka nauttii laajaa legitimitteettiä. Sokeat pisteet: jäykkyys, taipumus asettaa prosessi lopputuloksen edelle ja institutionaalinen kulttuuri, joka pitää vakiintuneista menettelytavoista poikkeamista lähtökohtaisesti epäilyttävänä. Raportissa kuvattu vakausvinouma ja institutionaalinen inertia ovat tämän ajattelutavan ilmentymiä, kun se toimii ilman riittävää integraatiota muista arvojärjestelmistä.

Saavuttaminen ja tehokkuus (toisinaan kutsuttu ”oranssiksi”) – innovaatio- ja tietotalous. Suomen muutos luonnonvarapohjaisesta tietopohjaiseen talouteen on yksi menestyneimmistä esimerkeistä oranssivetoisesta modernisaatiosta kehittyneessä maailmassa. Teknologia-sektori, Nokian romahduksesta noussut startup-ekosysteemi, tutkimus- ja kehitysinvestoinnit, jotka ovat johdonmukaisesti maailman korkeimpia suhteessa bruttokansantuotteeseen – nämä ovat ilmauksia ajattelutavasta, joka arvostaa innovointia, kilpailukykyä ja mitattavia tuloksia. Vahvuudet: yrittäjyysenergia, globaali suuntautuneisuus ja pragmaattinen valmius investoida tieteeseen ja teknologiaan. Sokeat pisteet: post-Nokia-trauma, joka jätti julkisen sektorin riskiä karttavaksi, innovaatioiden diffuusion kuilu, joka estää suomalaisten keksintöjen kotimaisen käyttöönoton, sekä taipumus kohdella teknologisia ratkaisuja institutionaalisen sopeutumisen korvikkeina.

Osallisuus ja huolenpito (toisinaan kutsuttu ”vihreäksi”) – hyvinvointivaltio ja sosiaalisen solidaarisuuden perinne. Tämä on suomalaisen hyvinvointimallin hallitseva arvojärjestelmä: vakaumus siitä, että yhteiskunnan tulee suojella haavoittuvassa asemassa olevia, ottaa mukaan syrjäytetyt ja varmistaa, että jokaisella on pääsy terveydenhuoltoon, koulutukseen ja ihmisarvoiseen elämään. Se ilmenee universaaleina julkisina palveluina, korkeana verotuksena, joka kannetaan vapaaehtoisesti, ja poliittisena kulttuurina, joka kohtelee sosiaalista koheesiota julkishyödykkeenä. Vahvuudet: empatia, solidaarisuus ja aito sitoutuminen ihmisarvoon. Sokeat pisteet: luterilaisen kollektiivisen vastuun varjo – vaikeus monimuotoisuuden kanssa, joka voi rajoittaa kulttuurista kykyä maahanmuuttoon – sekä hyvinvointivaltion jäykkyys, joka tekee resurssien uudelleen kohdentamisen vanhoista ohjelmista uusiin tarpeisiin vaikeaksi.

Integroiva ja systeminen (toisinaan kutsuttu ”keltaiseksi”) – ennakoiva valtio. Tämä ajattelutapa asettaa etusijalle toiminnallisen yhteensopivuuden, systemisen tietoisuuden ja kyvyn integroida useita näkökulmia ilman, että mikään niistä kaappaa sitä. Vahvuudet: joustavuus, kokonaisvaltainen systeemiajattelu, mukavuus epävarmuuden ja kokeilun kanssa. Sokeat pisteet: voi vaikuttaa etäiseltä, liian intellektuellilta tai poliittisesti toteuttamiskelvottomalta niistä, jotka operoivat muista ajattelutavoista käsin. Suomessa tämä ajattelutapa on kehittyneempi kuin lähes missään muussa sarjan maassa – näkyvissä Sitran ennakointityössä, Tulevaisuusvaliokunnan puoluerajat ylittävässä pohdinnassa, perustulokokeilun valmiudessa testata rohkeita ideoita sekä nousevassa ”hyvinvointitalous”-keskustelussa. Mutta se ei ole vielä täysin institutionalisoitunut. Läpäisykyvyn rajoite on Spiral Dynamics -termein kuilu Suomen keltaisen kognitiivisen kapasiteetin ja sen yhä suurelta osin sinisellä-oranssilla-vihreällä operoivan toimintakoneiston välillä.

A.3 Läpäisykyvyn rajoite arvojärjestelmien yhteentörmäyksenä

Suomalaista hallintojärjestelmää hallitsee kolmen ensimmäisen ajattelutavan vuorovaikutus. Perustuslaillinen sininen tarjoaa oikeudellisen ja menettelyllisen tukirakenteen, joka tekee järjestelmästä luotettavan. Yrittäjähenkisen oranssi tuottaa sen innovaation ja taloudellisen dynaamisuuden, jotka rahoittavat

hyvinvointivaltion. Huolehtiva vihreä ylläpitää sitä solidaarisuutta, joka tekee korkeasta verotuksesta poliittisesti mahdollista ja hyvinvointivaltiosta sosiaalisesti legitimin. Jokainen on antanut olennaisen panoksen suomalaiseen malliin.

Mutta järjestelmästä puuttuvat ne nopeusmekanismit, jotka sallisivat näiden kolmen arvojärjestelmän kehittyä siinä tahdissa, jota 2000-luvun olosuhteet edellyttävät. Sininen proseduralismi hidastaa päätöksentekoa. Oranssi innovaatio on jumissa pilottien kiirastulessa, kykenemättömänä skaalautumaan. Vihreä solidaarisuus on jäykkä puolustamaan olemassa olevia ohjelmia, silloinkin kun nuo ohjelmat eivät enää palvele alkuperäisiä tarkoituksiaan. Sitrassa ja Tulevaisuusvaliokunnassa oleva keltainen ennakkointikyvykyys toimii suurelta osin hallinnon toimintakoneiston ulkopuolella.

Tässä raportissa ehdotettu siirtymämarkkitehtuuri puhuttelee kaikkia kolmea ajattelutapaa. Sitova ennakkointi antaa sinisille menettelyille mekanismin sisällyttää pitkän aikavälin seuraukset nykyisiin päätöksiin. Kokeilusalkun hallinta antaa oranssille innovaatiolle polun pilotista mittakaavaan. Institutionaalistettu alasajo antaa vihreälle solidaarisuudelle välineen säilyttää keskeiset sitoumuksensa eläköittämällä ne erityiset välineet, jotka eivät enää palvele niitä. Läpäisykyvyn rajoite ei ole minkään yksittäisen arvojärjestelmän epäonnistuminen. Se on niiden integroivien mekanismien puuttuminen, jotka sallisivat kaikkien kolmen kehittyä yhdessä sillä nopeudella, jota ulkoinen ympäristö edellyttää.

Liite B: Kansainväliset analogiat ja ennakkotapaukset

Tämän raportin ehdotukset eivät ole vailla ennakkotapauksia. Seuraavat esimerkit havainnollistavat olemassa olevia nopeushakuisten hallintouudistusten toteutuksia useissa maissa, kiinnittäen erityistä huomiota niihin pohjoismaisiin ja balttilaisiin konteksteihin, jotka ovat Suomelle kaikkein merkityksellisimpiä.

B.1 Tanska: Hyvinvointivaltion uudistus ja työmarkkinoiden joustavuus

Tanskan "flexicurity"-malli – yhdistelmä joustavia työmarkkinoita, anteliaita työttömyysetuuksia ja aktiivista työmarkkinapolitiikkaa – on useimmin siteerattu esimerkki pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta, joka on onnistuneesti lisännyt transformaationopeuttaan. Malli rakennettiin asteittain useiden vuosikymmenten kuluessa, neuvoteltuna työmarkkinaosapuolten kanssa ja säilytettynä yli hallitusvaihdosten. Tanska on osoittanut kykyä myös institutionaalistettuun alasajoon: vuoden 2011 eläkeuudistukset, jotka nostivat eläkeikää ja sitoivat sen elinajanodotteeseen, hyväksyttiin laajalla parlamentaarisella tuella ja ovat osoittautuneet kestäviksi yli vaalikausien. Suomelle Tanskan kokemus tarjoaa mallipohjan sille, kuinka alasajomekanismeja voidaan ottaa käyttöön laukaisematta vakausvinoumaa – asteittaisilla, näyttöön perustuvilla, neuvotelluilla uudistuksilla, jotka säilyttävät universaalin tarjonnan perusarkkitehtuurin samalla mukauttaen erityisiä välineitä muuttuviin olosuhteisiin.

B.2 Viro: Digitaalinen nopeus ja hallinto ohjelmistonopeudella

Viron digitaalisen hallinnon infrastruktuuri – X-Road-tiedonvälityskerros, e-residenssiohjelma, digitaalinen identiteettijärjestelmä, julkisten palvelujen lähes täydellinen digitalisointi – on maailman edistynein esimerkki siitä, mitä tapahtuu, kun hallinto toimii ohjelmistonopeudella. Viro rakensi tämän infrastruktuurin kahden vuosikymmenen aikana hyödyntäen pientä kokoaan, neuvostojärjestelmän jälkeistä institutionaalista joustavuuttaan ja poliittista konsensusta siitä, että digitaalinen transformaatio oli kansallisen selviytymisen kannalta välttämätöntä. Suomelle Viro tarjoaa peilin siitä, mikä on mahdollista pienessä, korkean luottamuksen ja teknologisesti kehittyneessä pohjoismais-balttilaisessa yhteiskunnassa – ja muistutuksen siitä, että Suomi, jolla on verrattavissa oleva tekninen kyvykkyys ja korkeampi luottamustaso, ei ole vielä saavuttanut vastaavaa digitaalista nopeutta julkisella sektorillaan.

B.3 Singapore: Iskunvaimennusinstituutiot ja ennakoiva hallinto

Singaporen pelastuspalvelu, sen pandemian torjunnan infrastruktuuri ja sen ennalta valtuutettujen hätätilavaltuuksien järjestelmä tarjoavat mallin iskunvaimennusinstituutioista – pysyvistä kyvykkyyksistä nopeaan, koordinoituun toimintaan kriiseissä, suunniteltuina etukäteen ja suojatoimilla rajattuina. Singaporen hallintomalli ei ole demokraattinen pohjoismaisessa mielessä, eikä Suomen tule omaksua sen poliittista arkkitehtuuria. Mutta sen hätätilannevasteen mekanismien operatiivinen suunnittelu – ennalta hyväksytyt

varautumissuunnitelmat, poikkihallinnolliset koordinointielimet, joilla on ennalta valtuutettu toimivalta, julkisen talouden uudelleen kohdentamisen valtuudet, jotka aktivoituvat objektiivisesti määritellyillä liipaisimilla – on suoraan relevanttia tässä raportissa ehdotetulle kansalliselle resilienssivirastolle.

B.4 Yhdistynyt kuningaskunta: Ilmastonmuutoskomitea riippumattomien komiteoiden mallina

Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastonmuutoskomitea, joka perustettiin vuoden 2008 ilmastonmuutoslaillla, on maailman menestynein esimerkki riippumattomasta lakisäätisestä elimestä, joka asettaa laillisesti sitovia pitkän aikavälin tavoitteita ja tarjoaa arvovaltaista, puolueetonta arviointia edistymisestä niitä kohti. Komitean hiilibudjetit ovat selviytyneet hallitusvaihdoksista, intensiivisen poliittisen kiistelyn ajanjaksoista ja Yhdistyneen kuningaskunnan erosta Euroopan unionista. Sen riippumattomuus, tekninen uskottavuus ja lakisäätäinen perusta ovat tehneet sen suosituksista poliitikoille vaikeita sivuuttaa. Tässä raportissa ehdotettu väestökomitea on nimenomaisesti mallinnettu ilmastonmuutoskomitean mukaan – elin, joka epäpoliittisoi faktapohjan, luo jaetun viitepisteen demokraattiselle keskustelulle ja rajoittaa poliittisesti puolustettavien vastausten joukkoa sanelematta, mitä noiden vastausten tulisi olla.

B.5 Irlanti: Kansalaisraadit ja deliberatiivinen demokratia

Irlannin kansalaisraadit – avioliittojen tasa-arvosta, abortista, ilmastonmuutoksesta – ovat osoittaneet, että satunnaisesti valitut kansalaiset, joille on tarjottu asiantuntijatietoa ja ammattimaista fasilitointia, kykenevät pohtimaan syvästi kiistanalaisia kysymyksiä ja tuottamaan suosituksia, jotka purkavat poliittisen umpikujan ja nauttivat laajaa julkista legitimizeettiä. Suomelle, joka on jo kokeillut kansalaisraateja ja puntaraisia mielipidemittauksia, Irlannin kokemus tarjoaa mallipohjan sille, kuinka pysyvät kansalaisraadit voitaisiin institutionalisoida pysyväksi osaksi hallintoarkkitehtuuria, tarjoten demokraattisen legitimizeetin niille vaihtokaupoille, joita konsensus ei yksin kykene ratkaisemaan.

Liite C: Governance as Engineering -yhteys

C.1 Arkkitehtoninen perusta

Tämä raportti pohjautuu syvempään työkokonaisuuteen: Governance as Engineering -sarjaan, joukkoon muodollisia analyysejä, jotka mallintavat hallintoinstituutioita takaisinkytkentäohjausjärjestelminä käyttäen ohjaustekniikan, informaatioteorian ja kybernetiikan standardimatematiikkaa. Sarja on tekninen; tämä liite tiivistää sen keskeiset tulokset ei-teknisellä kielellä ja näyttää, kuinka ne tukevat läpäisykyvyn rajoitteen diagnoosia.

C.2 Viisi julkaisua lyhyesti

Julkaisu I — Governance Stability Simulator osoittaa, että keskitetyt hallintojärjestelmät, jotka toimivat yhdistettyjen signaalien varassa, tuhoavat paikallista informaatiota. Tämä on muodollinen perusta argumentille, jonka mukaan subsidiariteetti – toimivallan hajauttaminen sille tasolle, jossa informaatio on rikkainta – on rakenteellinen vaatimus vaikuttavalle hallinnolle. Suomen kunta-arkkitehtuuri edustaa yhtä maailman pisimmälle kehitetyistä subsidiariteettijärjestelmistä, mutta kuntien kapasiteettigradiensti ja digitaalinen–fyysinen epäsuhta aiheuttavat sen paikallisen informaation katoamista, josta subsidiariteetti on riippuvainen.

Julkaisu II — Fractality as Stability osoittaa, ettei mikään yksimittakaavainen säädin pysty vakauttamaan järjestelmää, joka kohtaa samanaikaisia nopeita, keskinopeita ja hitaita häiriöitä. Tämä on muodollinen perusta sille monitasoiselle hallintoarkkitehtuurille, joka Suomella periaatteessa jo on – kunta-, alue-, valtio- ja EU-taso – mutta jonka kerroksia ei ole synkronoitu nopeuden suhteen. Tässä raportissa ehdotetut iskunvaimennusinstituutiot ja sitovat ennakointimekanismit on suunniteltu luomaan se nopean vasteen kerros, joka nykyarkkitehtuurista puuttuu.

Julkaisu III — The Observability-Democracy Connection osoittaa, ettei kansalaisten mielitymyksiä voida välittää luotettavasti yli kaksi- tai kolmikerroksisten edustamisketjujen kautta. Tässä raportissa ehdotettu deliberatiivinen infrastruktuuri – kansalaisraadit, kokeilusalkun hallinta julkisella osallistumisella – on suunniteltu lyhentämään ketjua ja palauttamaan kansalaismielityksien havaittavuus pitkän aikavälin vaihtokaupoissa.

Julkaisu IV — Requisite Variety and the Commons osoittaa, etteivät hallintojärjestelmät, joiden havainnointi on mataladimensioista, pysty vakauttamaan monimuotoisia resurssijärjestelmiä. Suomen ennakointilaitokset tarjoavat korkeamuotoista havainnointia, mutta ennakkoinnin siilo merkitsee, ettei tuo monimuotoisuus saavuta päätöksentekokoneistoa. Sitova ennakointi on mekanismi havainnon yhdistämiseksi toimintaan.

Julkaisu V — The Coordination Failure Tax osoittaa, etteivät neljä epäonnistumistapaa summaudu – ne kertautuvat. Hallintojärjestelmä, jossa esiintyvät kaikki neljä samanaikaisesti, on kategorisesti kyvytön niihin toimintoihin, joita se väittää suorittavansa. Suomi ei osoita klassisia neljää epäonnistumistapaa ensimmäisen asteen tasolla, mikä on juuri syy siihen, miksi se on saavuttanut toisen asteen läpäisykyvyn rajoitteen. Suomessa "vero" ei ole koordinaation epäonnistuminen vaan nopeuden epäonnistuminen – asteittaisen sopeutumisen kiihtyvän ulkoisen muutoksen tahdista jälkeen jäämisestä kasautuva kustannus.

C.3 Läpäisykyvyn rajoite ja toisen asteen hallintohaasteet

Governance as Engineering -sarja tunnistaa rakenteelliset vaatimukset ensimmäisen asteen hallinnolle – ne olosuhteet, joiden vallitessa hallintojärjestelmä kykenee toimeenpanoon, integroimiseen, aistimiseen ja oppimiseen. Suomi täyttää nuo vaatimukset suurelta osin. Läpäisykyvyn rajoite on toisen asteen haaste: se ei ole arkkitehtuurin kyvyttömyyttä suorittaa perustoimintojaan, vaan rajoitus sille nopeudelle, jolla arkkitehtuuri pystyy kehittämään vastauksena muuttuvaan ympäristöön.

Ohjaustekniikan termein järjestelmällä on korkea *vahvistus* – se vastaa tarkasti havaittuihin signaaleihin. Sillä on korkea *havaittavuus* – se kykenee havaitsemaan ympäristönsä hienostuneesti. Sillä on riittävä *ohjattavuus* – se kykenee kääntämään päätökset toiminnaksi. Siitä puuttuu riittävä *kaistanleveys* – kyky käsitellä useita samanaikaisia signaaleja sillä nopeudella, jolla ne saapuvat. Tässä raportissa ehdotetut sitova ennakointi, kokeilusalkun hallinta ja iskunvaimennusmekanismit ovat kaistanleveyden laajennuksia: ne lisäävät hallintojärjestelmän läpäisykykyä muuttamatta sen perusrakenneparametreja.

Suomi-raportti laajentaa Governance as Engineering -viitekehyksen siten sen alkuperäisen soveltamisalan ulkopuolelle. Alkuperäiset julkaisut diagnosoivat hallinnon vakauden rakenteellisia ehtoja. Suomi osoittaa, ettei vakaus riitä – että vakaa, hyvin suunniteltu hallintojärjestelmäkin edellyttää mekanismeja oman evoluutionsa kiihdyttämiseen, ja että tällaisten mekanismien puuttumisesta tulee sitova rajoite, kun ensimmäisen asteen ehdot on täytetty.

Liite D: Ennakoidut vastaväitteet

D.1 "Suomi on jo maailman paras. Miksi korjata sellaista, mikä ei ole rikki?"

Suomen korkeat sijoitukset ovat todellisia ja ansaittuja. Ne mittaavat kuitenkin suorituskykyä mittareilla, jotka suunniteltiin 1900-luvun lopun olosuhteisiin. Väestöllinen kynnyks, ilmastosiiirtymä, geopoliittinen murros ja teknologisen muutoksen kiihtyminen eivät tule vangituiksi nykyisillä hallinnon suorituskykymittareilla – koska nuo mittarit mittaavat sitä, miten hyvin järjestelmä toimii

nyt

, eivät sitä, kuinka nopeasti se pystyy sopeutumaan olosuhteisiin, jotka ovat vasta syntymässä. Kysymys ei ole siitä, onko Suomi hyvin hallittu historiallisten standardien mukaan. On. Kysymys on siitä, voiko sen hallintoarkkitehtuuri transformoitua sillä nopeudella, jota 2000-luku vaatii. Läpäisykyvyn rajoite on todellinen, rakenteellinen ja tulee voimistumaan ulkoisten paineiden kiihtyessä.

D.2 "Konsensus on vahvuutemme, ei heikkoutemme. Miksi meidän pitäisi tuoda vastakkainasettelevää politiikkaa?"

Tavoitteena ei ole tuoda vastakkainasettelevää politiikkaa. Tavoitteena on antaa nykyiselle konsensuskulttuurille ne välineet, joita se tarvitsee toimiakseen sillä nopeudella, jota nykyiset olosuhteet edellyttävät. Tulevaisuusvaikutusten arviointi, kokeilurahasto, alasajon arviointikomitea ja deliberatiivinen infrastruktuuri, joita tässä raportissa ehdotetaan, ovat mekanismeja nopeuden lisäämiseksi konsensuskehityksen

sisällä

– eivät konsensuksen korvaamiseksi enemmistövallalla. Suomen ei tarvitse muuttua vastakkainasettelevämmäksi. Sen on tultava kykeneväksi saavuttamaan konsensus nopeammin ja toimimaan tuon konsensuksen pohjalta ennen kuin ulkoinen ympäristö tekee siitä vanhentuneen.

D.3 "Institutionaalistettu alasajo tuhoaisi hyvinvointivaltion."

Alasajo ei ole leikkauspolitiikkaa. Se on resurssien järjestelmällistä uudelleen kohdentamista siitä, mikä ei enää palvele, siihen, mitä nyt tarvitaan – mekanismi hyvinvointivaltion keskeisten sitoumusten säilyttämiseksi varmistamalla, että sen erityiset välineet kehittyvät olosuhteiden muuttuessa. Hyvinvointivaltio, joka ei pysty kohdentamaan resursseja uudelleen, ei voi selviytyä väestöllisistä ja julkistaloudellisista paineista, jotka jo kasvavat. Valinta ei ole alasajon ja säilyttämisen välillä. Se on harkitun, hallitun sopeutumisen ja kaottisen, kriisivetoisen supistamisen välillä. Tanskan kokemus osoittaa, että asteittain käyttöön otetut ja työmarkkinaosapuolten kanssa neuvotellut alasajomekanismit voivat säilyttää universaalien tarjonnan perusarkkitehtuurin samalla mukauttaen erityisiä välineitä uusiin olosuhteisiin.

D.4 "Suomi on liian pieni ollakseen globaalisti merkityksellinen. Miksi kenenkään Suomen ulkopuolella pitäisi välittää tästä raportista?"

Suomi on prototyyppitapaus. Se on suurelta osin ratkaissut ne ensimmäisen asteen hallintavajeet – toimeenpanon, integraation, palautteen, legitimitetin – jotka tämän sarjan muissa raporteissa diagnosoidaan suuremmissa ja vaikutusvaltaisemmissa maissa. Se on nyt kohdannut seuraavan ylärajan. Se, mitä Suomi tekee seuraavaksi – pystyykö se lisäämään transformaationopeuttaan murtamatta sitä luottamusta, joka tekee transformaatiosta legitimin – tulee määrittämään sen, mikä on mahdollista paitsi Suomelle, myös jokaiselle muulle korkean luottamuksen yhteiskunnalle, joka kohtaa samoja paineita. Jos Suomi onnistuu, se tarjoaa mallin. Jos Suomi epäonnistuu, se viittaa siihen, että 2000-luvun hallintahaasteet saattavat olla ylittämättömiä jopa kaikkein kehittyneimmille demokratioille. Panokset eivät ole suomalaiset. Ne ovat universaalit.

D.5 "Väestökomitea tuottaisi vain raportteja, jotka poliitikot sivuuttavat."

Väestökomitea on mallinnettu Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastonmuutoskomitean mukaan, joka on osoittautunut huomattavan vaikuttavaksi luomaan jaetun faktapohjan, joka rajoittaa poliittisesti puolustettavien kantojen joukkoa. Poliitikot voivat yhä olla eri mieltä siitä, mitä tulee tehdä. He eivät voi uskottavasti väittää, ettei taustalla olevaa analyysiä ole olemassa. Komitea ei ole demokraattisen valinnan korvike. Se on mekanismi sen varmistamiseksi, että demokraattiset valinnat perustuvat parhaaseen käytettävissä olevaan näyttöön, julkisesti esitettynä, instituution toimesta, jonka riippumattomuus ja uskottavuus nauttivat laajaa luottamusta. Suomen poliittinen kulttuuri, jonka syvä kunnioitus asiantuntemusta ja näyttöä kohtaan on sille ominaista, on ainutlaatuisella tavalla vastaanottavainen tällaiselle mekanismille.

Liite E: Kirjoittajasta ja menetelmästä

Kirjoittaja

Tämä raportti on kirjoitettu vertailevasta, useisiin maanosiin ulottuvasta hallintojärjestelmien tarkastelun näkökulmasta, ei Suomen institutionaalisen ytimen sisältä. Kirjoittaja ei ole suomalainen, ei asu Suomessa eikä vetoa suomalaisen hallinnon sisällä eletyn kokemuksen auktoriteettiin. Tässä tarjottu näkökulma pohjautuu jatkuvaan paneutumiseen kompleksisuustieteeseen, kehityspsykologiaan (Spiral Dynamics), hallintoteoriaan sekä ohjaustekniisiin lähestymistapoihin institutionaalisisessa suunnittelussa – vakaumuksenaan, että arvokkaimmat diagnoosit tulevat toisinaan järjestelmän ulkopuolelta, jossa voidaan esittää kysymyksiä, joita sisäpiiriläiset ovat oppineet olemaan kuulematta.

Etäisyys institutionaalista vallasta on sekä rajoite että resurssi. Se rajoittaa pääsyä suomalaisen päätöksenteon yksityiskohtaiseen, jokapäiväiseen todellisuuteen – kirjoittamattomiin normeihin, epävirallisiin valtarakenteisiin, elettyyn todellisuuteen, jota mikään muodollinen viitekehys ei pysty tavoittamaan. Mutta se mahdollistaa myös diagnoosin vapauden, jota läheisyys valtaan usein tukahduttaa. Raportti ei väitä tuntevansa sisäpiirin tietoa. Se väittää tarjoavansa johdonmukaisen linssin – sellaisen, joka saattaa osoittautua hyödylliseksi niille, jotka toimivat institutionaalisisissa asemissa ja etsivät viitekehyksiä, jotka tekevät ymmärrettäväksi sen, mitä he kokevat.

Kirjoittaja on osallistunut suoraan hallinnon suunnitteluun myös Global Governance Frameworks -kokonaisuuden, Governance as Engineering -taustaraporttien ja Systeemisen muutoksen maaraporttien kautta – joihin kaikkiin viitataan tässä asiakirjassa ja jotka ovat saatavilla kokonaisuudessaan kirjoittajan verkkosivustolla. Raportti tarjotaan yhteisen merkityksellistämisen hengessä, ei lopullisena julistuksena. Palaute, kritiikki ja vuoropuhelu ovat tervetulleita.

Huomautus menetelmästä

Tämä raportti kehitettiin jäsennellyn, useita malleja yhdistävän synteesisprosessin kautta. Useita suuria kielimalleja käytettiin rinnakkain, ja kutakin ohjeistettiin lähestymään Suomen tilannetta omasta näkökulmastaan. Niiden tuotokset punottiin yhteen, niistä etsittiin ristiriitoja, ja kirjoittajan oma systeemijattelun viitekehys muovasi niistä lopullisen argumentin. Tekoäly toimi tutkimuskumppanina ja näkökulmien moottorina; toimitustyö ja älyllinen vastuu ovat kokonaan inhimillisiä.

Tämä menetelmä on kokeilu kognitiivisessa vahvistamisessa: tekoälyn käyttö analyysin helpottamiseksi ja useiden strategisten älykkyyksien tarkoitukselliseksi rinnastamiseksi, tuoden pintaan kuvioita ja jännitteitä, jotka saattaisivat muuten jäädä näkymättömiin. Raportti on rikkaampi tuon moniäänisyyden ansiosta. Se on

myös, kuten mikä tahansa synteesiteos, väliaikainen. Se ei väitä olevansa lopullinen. Se väittää ainoastaan, että sen tarjoama linssi ansaitsee tulla testatuksi todellisuutta vasten – ja että testaaminen on lopulta se, millä on eniten merkitystä.

Maaraporttien sarja

Tämä raportti on kymmenes Systemisen muutoksen maaraporttien sarjassa. Ensimmäinen tarkasteli Saksaa toimeenpanovajeen linssin läpi. Toinen tarkasteli Ranskaa integraativajeen linssin läpi. Kolmas tarkasteli Ruotsia palautevajeen linssin läpi. Neljäs tarkasteli Intiaa synkronointivajeen linssin läpi. Viides tarkasteli Euroopan unionia koheesiovajeen linssin läpi. Kuudes tarkasteli Yhdistynyttä kuningaskuntaa ohjaus-toimitusvajeen linssin läpi. Seitsemäs tarkasteli Brasiliaa akkumulaativajeen linssin läpi. Kahdeksas tarkasteli Venäjää valtavertikaalivajeen linssin läpi. Yhdeksäs tarkasteli Yhdysvaltoja integraativajeen linssin läpi. Yhdessä nämä kymmenen raporttia muodostavat globaalin diagnostisen viitekehysten, joka kattaa sopeutumiskyvyn puutteiden koko kirjon – ensimmäisen asteen toimeenpano- ja integraativajeista toisen asteen nopeuden ja läpäisykyvyn rajoitteisiin. Sarja ei väitä olevansa täydellinen. Se väittää olevansa perusta, jonka päälle voidaan rakentaa lisäanalyysiä, syvempää testausta ja parempaa suunnittelua.