

SUOMESTA PARAS INNOVAATIO- JA KOKEILUYMPÄRISTÖ TOIMENPIDE-EHDOTUKSET PUOLIVÄLIRIIHEN PÄÄTETTÄVÄKSI

Kokeilujen lainsäädännöllisten ja toimintatavallisten esteiden purkaminen

Päätösehdotus:

Hallitus linjaa, että kokeilu- innovaatioympäristön syntymistä edistetään seuraavin toimenpitein:

- 1) **TEEMAT: Ensimmäiset kokeilu- ja innovaatioympäristöjen tukiprosessit kohdistetaan kiertotalous-, tekoäly- ja työllisyysteemojen ympärille.** (valitun teeman vastuuministeriö ja VNK tukee)
 - Näiden teemojen kautta kartoitetaan tukirakenteen tarpeet, kokeilut ja näihin liittyvät konkreettiset välittömät toimet.
 - Teeman ympärillä toteutetaan useita kokeiluja, joita tukevat rahoitushaut Kokeilun paikka -alustalla. Tarvittaessa tunnistetaan kokeilujen edellyttämät erityislainsäädäntöä edellyttävät mahdollisuudet. Kokeilut rahoitetaan valtion LTA2016 yhteydessä sijoittamasta siemenrahasta.
- 2) **LAINSÄÄDÄNNÖLLISTEN ESTEIDEN KARTOITUS:** Kokeiluihin liittyvien **lainsäädännöllisten esteiden kartoitustyö** käynnistetään käyttäen hyväksi Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän poikkihallinnollista työskentelyä (OM ja LVM)
- 3) **OPPAAN LAADINTA: Asetetaan OMn johdolla työryhmä laatimaan** kokeiluihin liittyvän erityisen **kokeilulainlaatijan oppaan**, valtioneuvoston kanslian kokeilutoiminto toimii tukena (OM ja VNK)
 - toimeksiannossa otetaan huomioon
 - o OMn tehtävä valtioneuvostotasolla huolehtia lainvalmistelun kehittämisestä
 - o vireillä oleva hallituksen esitysten laatimisohejien uudistamistyö
 - o valtioneuvoston kanslian teettämä Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa -selvitys
 - oppaassa on kiinnitettävä erityistä huomiota
 - o PeVn tulkintakäytännöistä ilmeneviin reunaehtoihin
 - o vaikuttavuusarvioiden laatimisohejiin ja muuhun ennakkolliseen huomioon ottamiseen
 - oppaassa on hyvän lainvalmistelun periaatteet ja resurssit huomioon ottaen arvioitava mahdollisuudet lainsäädännön normaalia joustavammalle valmistelulle (nopean toiminnan valmistelujoukot, ohituskaista)
- 4) **YHTEISTYÖ KOKEILUJEN TUKEMISEKSI: VNK:n kokeilutoiminto jatkaa työtään yhteistyössä** kaikkien ministeriöiden kanssa kokeiluympäristöjen edellytysten ja tukirakenteen vahvistamiseksi (Vnk ja ministeriöt sekä muut sidosryhmät), eli:
 - Kokeilupaikka.fi -alustan hyödyntäminen
 - Asiantuntijapooli
 - Satunnaistettujen kenttäkokeiden laajemman hyödyntämisen tuki

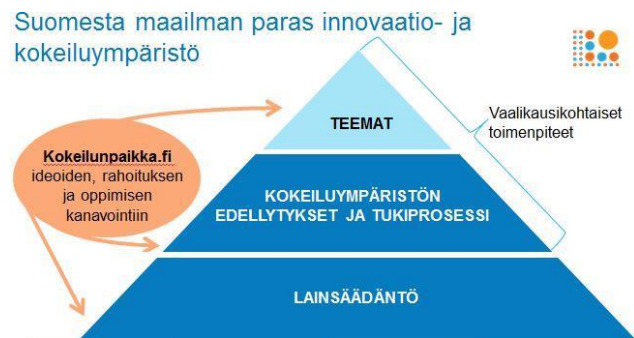
Tehtyjen ehdotusten päätarkoituksena on vahvistaa talous- ja työllisyystilannetta Suomessa.

Tavoite: Suomi on maailman paras innovaatio- ja kokeiluympäristö vuonna 2025. Suomella on tähän hyvät edellytykset: olemme oikeusvaltio, yhteiskuntamme on vakaa ja vähintään laadukkaan peruskoulutuksen saaneet kansalaiset haluavat osallistua yhteiskunnan kehittämiseen. Innovaatiojärjestelmämme on maailman parhaita, kuten kansainvälissä vertailuissa on usein todettu (ml. meneillään oleva OECD:n maa-arvio): rakenteet ovat toimivat, rahoitusta on riittävästi (lähinnä sen kohdistamista koskevat valinnat ovat keskustelun kohteena) ja innovaatioekosysteemeissä mukana olevilla organisaatioilla ja yksilöillä on hyvät lähtökohdat kehittää Suomea edelleen. Se, mitä usein on todettu puuttuvan, ovat konkreettiset kokeilukohteet, selkeä tavoitevisio sekä riittävä kunnianhimon ja rohkeuden taso.

Valtiosihteeri Partasen tekemä selvitys:

Hallitus oli edellyttänyt, että kokeiluihin liittyvät oikeudelliset reunaehdot ja näkökohdat selvitetään hallituksen puolivälitarkasteluun mennessä.

Valmistelu on tehty poikkihallinnollisesti ja parhaita asiantuntijoita osallistaen. Työn lopputulos on tärkeä yhteensovittaa tutkimus- ja innovaationeuvoston työhön (esim. tulevaisuuden menestysalueiden tunnistaminen).



Hallitusohjelmassa on todettu, että toimintatapoja uudistetaan hyödyntämällä kokeiluja työkaluna. Kokeilukulttuurin läpilyöminen laajemmin on tärkeää, jotta saadaan innovatiivisia ratkaisuja, parempia palveluja, omatoimisuutta, yrittäjyyttä sekä parempaa alueellista ja paikallista päätöksentekoa sekä yhteistyötä.

1) TEEMAT

Teemoja, joiden ympärille olisi hedelmällistä rakentaa kokeilu- ja innovaatioympäristö, on useita. Kolme teemaa on kuitenkin noussut vahvimmin esiin tehdyssä selvityksessä: työllisyys, tekoäly ja kiertotalous.

Kaikki listatut teemat ovat poikkihallinnollisia. Kaikista teemoista on mahdollista toteuttaa ns. matalan kynnyksen kokeiluja nykyisen lainsäädännön puitteissa sekä kokeiluja, jotka vaativat lainsäädännöllistä valmistelua (osa jopa perustuslain puitteissa).

Konkreettisia esimerkkejä kokeilumahdollisuuksia tarjoavista kysymyksistä eri teemojen alta ovat:

1.1. Työllisyys

- perustulo/ osallisuustulo käytännössä, ruohonjuuritason kokeiluteemana (jos työtön/kuntoutuksessa oleva henkilö esim. osallistuu johonkin vaikka 2 kk:n kokeiluun niin pitäisi saada nopea / selkeä ennakkopäätös
- työnmurros: uusi työ/ työosuuskunnat/ yrittäjyyden edistäminen ja sen kannustaminen (esim. työosuuskunnat työn tekemisen ja teettämisen innovatiivisina alustoina)
- palkkaamisen esteiden purku: uusien toimintamallien kokeilu ja laajentaminen (esim. SuoraTyö –tyyppiset palvelut)
- tulorekisterin kehittäminen (ja sen osien pilotointi 2018)
- anonymisoitu työnhaku ja osaamisenkartoituksen kehittäminen (ml. omaehtoinen koulutus)
- erityisryhmien työllistäminen (esim. kuntouttavan työtoiminnan kokeilut)
- työtarjonnan ja työhakijoiden kohtaannon edistäminen kannustamalla liikkuvuuteen
- työajan joustavoittaminen

- kasvupalvelun uudistamiseen liittyvät uudistukset ja näiden pilotointi alueellisesti/ paikallisesti

1.2. Tekoäly

- Tekoälyn hyödyntäminen julkisten palvelujen digitalisaatiossa laajemmin, vrt. Suomi.fi ja eResepti
- Tekoälyn tuottamiin mahdollisuuksiin tarttuminen (vrt. Tekesin AI-kampanja)
- Suomen tekoälyn strategian kehittäminen (vrt. Kanada)
- Tekoälyn oppivuuden kehittäminen (vrt. Kanada)

1.3. Kiertotalous

- Ravinteiden kierrätys
- Vesistöjen rehevöitymisen torjunta
- Ruokahävikin vähentäminen
- Ruuantuotannon sivuvirtojen hyödyntäminen
- Jakamistalouden toimintamallit erilaisia alustoja, tiloja ja palveluja (esim. älykontit, kirjastot, lähikaupat) hyödyntämällä
- Kierrätysasteen nostaminen ja logistiikan parantaminen

Nämä kolme teemaa voivat myös joiltain osin linkittyä toisiinsa, esimerkiksi tekoälyn hyödyntäminen cleantech -ratkaisuissa.

2) LAINSÄÄDÄNNÖLLISTEN ESTEIDEN KARTOITUS JA OPPAAN LAADINTA

Lainsäädännöllinen tavoite: luodaan sellainen lainsäädäntöympäristö, että se tukee kokeiluja ja tekee mahdolliseksi maailman parhaan innovaatio- ja kokeiluympäristön luomisen

Selvityksen lopputuloksena todetaan, että **vaikka puitelain luominen olisi mahdollista, se ei ole kannattavaa**. Puitelain työstäminen on pitkä prosessi, johon ei tällä hetkellä löydy riittävästi sitoutuneita tahoja. Lisäksi kokeilu- ja innovaatioympäristöjen luominen on mahdollista myös ilman puitelakia erityislakien kautta aina tarvittaessa. Lain kirjoittajan oppaan päivittäminen on mahdollista vaalikauden aikana, ja sen vaikutukset ovat parhaimmillaan suuret. Lainkirjoittamisen oppaan päivittäminen niin, että se tarjoaa selkeät ohjeet kokeiluja koskevien erityislakien valmisteluun, vaatii perusteellisen pohjaselvityksen lainsäädännöllisestä perustasta kokeilujen mahdollistamiseksi.

Päivittämisprosessi selkiyttää eri tahojen roolia lainsäädäntöprosessissa (lain kirjoittajat, oikeuskanslerin virasto, valtioneuvoston kanslian arviointineuvosto ja tutkimuseettinen neuvottelukunta) ja lopputulos on konkreettinen tuki lakien kirjoittajille ja päättäjille tulevaisuudessa.

Toimenpide-ehdotus: Lain kirjoittajan oppaan päivittäminen ja pohjaselvitys lainsäädännöllisestä perustasta kokeilujen mahdollistamiseksi

Lainsäädäntö luo edellytykset joustavalle toiminnalle. Edistyksellinen ja joustava lainsäädäntö on edellytys maailman parhaalle innovaatio- ja kokeiluympäristölle. **Tarvitaan selkeä oikeudellinen viitekehys ja selkeät ohjeet mahdollistamaan joustavat toimintatavat.** Tärkeää on myös kiinnittää huomiota kokeilujen mahdollisuuksien luomiseen, kun laajempia lainsäädännöllisiä kokonaisuudistuksia tehdään.

Lainsäädännöllinen lähtökohta oli, ettei kokeiluista ole säädetty puitelainsäädäntöä tai yleislakia. Jos kokeilussa on ollut kyse perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin syväälle käyvä kokeilusetelmasta, kokeilun perustaksi on tarvittu erityislaki. Erityislaki on valmisteltava hyvän lainvalmistelutavan ja hallituksen esityksen laatimishojien mukaisesti, mutta tässä on ollut haasteita usean kokeilun valmistelun

yhteydessä. Aikavaatimukset valmistelulle ovat usein liian tiukat ja eri tahojen roolia prosessissa voisi tehostaa paremman lopputuloksen aikaansaamiseksi. Tuki valmistelun alkuvaiheessa olisi arvokkaampaa kuin pelkkä arviointi lopussa.

Oikeudellisesta näkökulmasta kokeilutoimintaa voidaan arvioida seuraavasti:

- onko kokeilutoimintaan ryhtyminen mahdollista olemassa olevan lainsäädännön puitteissa (ilman muutoksia tai uutta lakia) viranomaisharkinnan puitteissa?
- tarvitaanko uutta lainsäädäntöä sääntelyä tai lain muuttamista?
- mitä rajoituksia perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset asettavat lainsäädännölle jotta tavallinen lainsäätämisympäristö tulee kysymykseen?

Keskeisin juridinen kysymys tutkimuksellisissa kokeiluissa on yhdenvertaisuus ja siitä poikkeaminen – missä tapauksessa ja millä tavoin se on sallittua. Kokeilujen valmistelussa täytyy siis ottaa huomioon lainsäädännöllinen ja eettinen näkökulma yhtäläillä, kuten [Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa – selvityksessä](#) ja [VATT:n satunaiskokeilujen Policy Briefissä](#) todetaan. Kokeiluissa lainsäädännölliset huomioon otettavat erityispiirteet ovat yhdenvertaisuus ja henkilötietolain -sääntöjen rajoitukset koeryhmää ja verokkiryhmää valmistellessa. Eettisestä näkökulmasta erityispiirre on milloin voidaan sallia kokeilun toteuttaminen ilman koeryhmän tietoisuutta, eli kumpi on tärkeämpi: potentiaalinen vääristymä tuloksessa tietoisuudesta johtuen vai laadukas tulos.

Kokeilujen perustuslaillisessa arvioinnissa perustuslain vaatimus kaikkien perusoikeuksien toteuttamisesta ei ole ehdoton. Perusoikeuksista voidaan poiketa perustellusta hyväksyttävästä syystä. Rajoitussääntöjen on oltava hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Kokeilujen hyväksyttävyyden arviointi on kokonaisuuden punnintaa. Perustuslainmukaisuuden ennakkollinen tutkinta tapahtuu perustuslakivaliokunnassa, jolla on tulkintakäytäntöä olemassa. PeVn tulkintakäytännöstä on löydettävissä kokeiluihin sovellettavia reunaehtoja. **Kokeilujen näkökulmasta perustuslainmukaisuuden lopullinen arviointi tulee kokeiluja koskevan suunnittelun ja valmistelun näkökulmasta hyvin myöhäisessä vaiheessa.**

Kokeiluihin liittyen erityislakien valmistelu tulisi tehdä hallituksen esityksen laatimishetken ja hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti. Puitelainsäädäntö on kokeiluihin liittyvä lainsäädäntöä jossa määritellään ne reunaehdot, joiden puitteissa kokeilua on sallittua toteuttaa, ja luodaan mahdolliset institutionaaliset rakenteet kokeilujen arvioimiseksi sekä annetaan jo valmisteluvaiheessa selkänöitä kokeilutoiminnalle. Kaariajattelun lähtökohtana kokeiluissa on, että eri hallinnonaloja ja useita yksittäisiä lainsäädäntöjä koskeva asiakokonaisuus säädetään yhtenäisesti yhden lainsäädäntökokonaisuuden alaisuuteen (esimerkiksi työllisyyskaari). Tässä on syytä huomioida myös se mahdollinen lisähenkilöresurssien tai osaamisen lyhytaikainen tarve, joka nopeasti kokeilemiseen liittyy. Tähän voitaisiin vastata kokeilujen asiantuntijapoolin organisoinnilla.

Johtopäätöksiä kokeiluihin liittyvistä oikeudellisista reunaehdoista (mukaan lukien PeVn tulkintakäytännöt):

- innovaatio- ja kokeiluympäristöjä on mahdollista toteuttaa ilman puitelain säätämistä
- erityisesti työllistymisen, työllistämisen ja sosiaaliturvan kehittäminen on kokeillen mahdollista vain erityislakien kautta
- kokeiluihin liittyvien lainsäädännöllisten esteiden tai epäjohtomukaisien tulkintojen tunnistamiseksi ja poistamiseksi tarvitaan säästöjen sujuvoittamista (normipurkua), poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämistä ja tulkintaohjeiden päivittämistä
- useisiin juridisiin ongelma-kohtiin löytyy ratkaisu lain tulkinnan selkeyttämisellä
- kokeiluihin liittyvät erityislait valmistellaan hallituksen esityksen laatimishetken ja hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti
- lainsäädännön vaikuttavuuteen liittyvää etukäteistä vaikutusarviointia tulee kehittää ja vahvistaa

- vaikutusarvioinnin resurssien riittävyyden turvaamiseksi ehdotetaan asiantuntijapoolin perustamista ja VN TEAS-rahoituksen parempaa hyödyntämistä ennakkolisessä arvioinnissa
- lainsäädäntöä koskeva kaariajattelu edellyttää poikkihallinnollisuutta ja perusteellista selvitys- ja lainvalmistelutyötä, ja se sopii paremmin prosessuaalisten lainsäädösten valmisteluun ja säätämiseen

3) YHTEISTYÖ KOKEILUJEN TUKEMISEKSI

Kaikki alla listatut toimenpiteet käynnistetään keväällä 2017. Kokeilunpaikka.fi –alustan hyödyntäminen käynnistyy toukokuussa 2017. Satunnaistettujen kenttäkokeiden ideoiden keruu alkaa keväällä 2017, jotta 2018 alkuun mennessä on käynnistetty 10 satunnaistettua kenttäkoetta. Asiantuntijapoolin tulisi olla toiminnassa vuoden 2017 loppuun mennessä.

Hallituksella on paljon uudistuksia ja toimenpiteitä käynnissä, jotka omalta osaltaan jo tukevat kokeiluympäristön luomista. Käynnissä olevien toimenpiteiden tuominen yhteen kokeilu- ja innovaatioympäristön näkökulmasta auttaa tunnistamaan mahdolliset muut kehittämisen kohteet.

Kokeilunpaikka.fi -alustan hyödyntäminen

Tavoite: Työkalu, joka omalta osaltaan mahdollistaa vahvan yhteiskunnallisten innovaatioiden ekosysteemin synnyn Suomeen.

Yhteiskunnan näkökulmasta merkittävien kokeilujen joustava tukeminen ja rahoittaminen on yksi ”Otetaan käyttöön kokeilukulttuuri” -kärkihankkeen tärkeimmistä tavoitteista. Sen toteuttamiseksi on luotu **Kokeilunpaikka.fi -alusta**, joka kokoaa tukea kokeiluille, luo mahdollisuuden rahoittaa kokeiluja ja kerää kokeiluista syntyvän tiedon yhteen paikkaan. **Kokeilunpaikka.fi on uusi työkalu myös virkamiehille, ja julkishallintoa ohjataan käyttämään sitä aktiivisesti.**

Asiantuntijapooli

Tavoite: Nopeasti reagoiva ja ratkaisuhakuinen asiantuntijapooli, joka omalta osaltaan tukee yhteiskunnallisesti merkittävien innovaatioiden syntyä ja käyttöönottoa.

Uusien toimintatapojen käyttöönoton tiellä olevia esteitä on monesti vaikea havaita etukäteen, vaan ne selviävät vasta kehitystyön aikana. Tarve nopeasti reagoivaan ja ratkaisuhakuiseen toimintaan on ilmeinen ja tiettyihin teemoihin keskittyminen mahdollistaa tuloksien saamisen ja tekemisen kautta oppimisen yhteiskunnan tämän hetken kipupisteiden ympäriltä.

Esteiden raivaamiseksi tarvitaan toimintamalli, jossa esteet tunnistetaan ja sen jälkeen ratkaistaan ne nopeasti. Ratkaisukeinoina voivat olla esimerkiksi säädösten sujuvoittaminen, poikkihallinnollinen yhteistyön lisääminen ja avoimuus, tulkintaohjeen muuttaminen tai kokeileminen. Toimintamalleissa vastuu, toiminta, palvelu ja katsominen tulevaisuuden mahdollisuuksiin ovat keskeiset periaatteet. Toimintamalleja voidaan luoda nykyisten pohjalle, mutta uusiakin tarvitaan.

Kokeiluja sisältävien uudistusten vaikutusarvioinnin resurssien riittävyyden turvaamiseksi ehdotetaan asiantuntijapoolin perustamista ja VN TEAS-rahoituksen parempaa hyödyntämistä ennakkolisessä arvioinnissa.

Satunnaistettujen kenttäkokeiden lisääminen

Tavoite: 10 satunnaistettua käyttäytymistaloudellista kenttäkoetta käynnistetään 2018 alkuun mennessä.

Valtioneuvoston kanslian kokeilutoiminto kerää ideoita hallinnonaloilta satunnaisista kenttäkokeista ja tukee niiden toteutusta. Kaikkien satunnaistettujen kenttäkokeiden tarvitse olla yhtä laajoja kuin perustulokokeilu, koska käyttäytymistaloustiedettä voi hyödyntää myös pienemmissä kokonaisuuksissa merkittävien rahallisten säästöjen saavuttamiseksi.

Lisäksi VNKn kokeilutoiminnolla on jatkossakin merkittävä rooli julkishallinnon sisäisenä kehittäjänä uusien näkökulmien ja työkalujen tarjoajana. Yksi merkittävä tehtävä on **parhaiden käytäntöjen kartoittaminen ja niiden jakaminen** erityisesti niillä alueilla, joissa on nähtävissä potentiaalia ja jotka ovat parhaillaan muuttumassa/ muuttuneet. Näitä teemoja ovat esimerkiksi:

- **Kokeilut tiedon tuottajina:** Kokeilunpaikka.fi -alustan ja strategisten kokeilujen tuottaman tiedon hyödyntäminen hallinnon kehittämisessä (VNK ja kaikki ministeriöt)
- **Kokeilujen rahoittamisen parhaat käytännöt julkishallinnossa:** valtionavustuksia sähköistetään ja momenttien tekstien kehittäminen potentiaalisina kehittämiskohteina. (OKM, VM ja VNK)
- **Julkiset hankinnat:** innovatiivisten hankintojen edistäminen avaa paljon ovia kokeilujen rahoittamisessa ja toteuttamisessa, oppien koonti kokeilujen edistämisen näkökulmasta. (TEM ja VNK)
- **Kokeilut demokratian työkaluna:** kokeilut ovat hyvä työkalu avoimelle valmistelulle ja uuden yhteistyön synnyttämiseksi. Kokeilujen vahvempi linkittäminen demokratiatyöhön. (OM ja VNK)
- **Kokeilut kulttuurimuutoksen työkaluna:** kokeilut toimivat työkaluna esimerkiksi organisaatiomuutoksen ja organisaation toiminnan kehittämisessä. **Kokeilujen linkittäminen** vahvemmin **keskushallintouudistukseen ja/tai sote- ja maakuntauudistukseen**, esimerkiksi tutkimuksellisten käyttäytymistieteellisten kokeilujen merkeissä. (VNK ja kaikki ministeriöt, etenkin STM, VM)