



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko
ilmasto- ja energiapolitiikasta:
suosituksia ja yhteenveto kokemuksista

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko
ilmasto- ja energiapolitiikasta:
suosituksia ja yhteenveto kokemuksista

Julkaisija
VALTIONEUVOSTON KANSLIA

KUVAILEHTI
8.2.2011

Julkaisun laji
Raportti

Toimeksiantaja
Valtioneuvoston kanslia

Toimielimen asettamispäivä

Julkaisun nimi

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta:
suosituksia ja yhteenveto kokemuksista

Tiivistelmä

Synteesiraportti kokoaa ilmasto- ja energiapolitiittisen tulevaisuusselonteon sisäisen ja ulkoisen (Vnk 1/2011) arvioinnin tulokset suosituksineen.

Tulevaisuusselonteko annettiin eduskunnalle syksyllä 2009. Selonteko ja sen taustaksi tuotettu materiaali on arvioinnin mukaan laaja ja monipuolinen ja se luo pohjaa rationaaliselle kansalaiskeskustelulle sekä poliittiselle päätöksenteolle. Selonteon tuottamat skenaariot hahmottelevat erilaisia tapoja toteuttaa vähäpäästöisen Suomen malli seuraavan 40 vuoden kuluessa. Selonteko antaa myös paljon oivallisia aineksia Suomen edellekävijyydelle ilmasto- ja energiapolitiikassa. Arvioinnin mukaan selonteossa olisi tullut tarkastella perusteellisemmin ilmasto- ja energiapolitiikan talousvaikutuksia ja näkökulmaa maaseudun kehittämiseen pidettiin ohuena. Pitkän aikavälin tavoite olisi myös tarvinnut tuekseen laajemmän polkutarkastelun. Kansalaisten osallistamista selontekoprosessiin kiitettiin.

Arviointiraportit kannattavat tulevaisuusselontekojen käyttämistä vastedeskin. Suosituksiin kuuluvat muun muassa:

- selonteolle tulee harkita kaksiosaista rakennetta, jossa on yhtäältä pitkän aikavälin visioiva ja strateginen sekä toisaalta tätä konkretisoiva lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimeenpaneva osa
- vahva tulevaisuusnäkökulma tulee taata esimerkiksi hyödyntämällä skenaarioita ja muita tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä
- selonteko tulee hyväksyä hallituskauden ensimmäisellä puoliskolla, jotta sen linjaukset voidaan ottaa huomioon hallituksen puolivälitarkastelussa ja toimeenpanoon jää riittävästi aikaa
- kansalaisten ja sidosryhmien osallistamiseen tulee varata riittävät voimavarat ja tulosten hyödyntäminen tulee suunnitella ennalta
- alueellisissa tulevaisuusfoorumeissa tulee kehittää uudenlaisia ja osallistavia toimintatapoja.

Avainsanat

Ilmasto, energia, politiikka, tulevaisuus

Muut tiedot

Raportti ruotsinkielisenä (Statsrådets kanslis rapportserie 5/2011) ja englanninkielisenä (Prime Minister's Office Reports 6/2011)

Sarjan nimi ja numero

Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 4/2011

ISSN

ISBN (painettu)

Kokonaissivumäärä

18

Kieli

Suomi

Luottamuksellisuus

julkinen

ISBN (PDF)

Kustantaja

Valtioneuvoston kanslia
Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut
Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi

Taitto

Valtioneuvoston kanslia/Politiikka-analyysiyksikkö

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 8.2.2011	
Författare		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn			
Statsrådets framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken: rekommendationer och en sammanfattning av erfarenheterna			
Sammandrag			
I denna syntesrapport sammanställs resultaten av en intern och extern utvärdering (SRK 1/2011) av framtidsredogörelsen om klimat- och energipolitiken. Rapporten innehåller även rekommendationer.			
Framtidsredogörelsen lämnades till riksdagen hösten 2009. Enligt utvärderingen är redogörelsen och bakgrundsmaterialet till den omfattande och mångskiftande och skapar en grund för det politiska beslutsfattandet och för en rationell dialog med medborgarna. Med hjälp av scenarierna i redogörelsen skisserar man upp olika sätt för hur modellen för ett utsläppsnålt Finland kan realiseras inom de närmaste 40 åren. Redogörelsen bjuder också på en hel del material som är ypperligt med tanke på Finlands roll som föregångare inom klimat- och energipolitiken. Enligt utvärderingen borde de ekonomiska konsekvenserna av klimat- och energipolitiken ha granskats utförligare i redogörelsen, och perspektivet på landsbygdens utveckling anses vara tunt. Till stöd för målsättningen på lång sikt hade det också fordrats en mer omfattande granskning av utvecklingsalternativen. Medborgarnas möjligheter att medverka i redogörelseprocessen får beröm.			
I utvärderingsrapporterna talar man för att framtidsredogörelser bör tillämpas också i fortsättningen. I rekommendationerna sägs det bl.a. att			
<ul style="list-style-type: none"> • en tvådelad struktur bör övervägas för redogörelsen, med dels en strategisk del som innehåller långsiktiga visioner, dels en verkställande del för kort och medellång sikt som konkretiserar den första delen • ett starkt framtidsperspektiv bör säkerställas t.ex. med hjälp av scenarier och andra metoder för framtidsforskning • redogörelsen bör godkännas under den första halvan av regeringsperioden så att riktlinjerna i den kan beaktas i regeringens halvtidsöversyn och det finns tillräckligt med tid för verkställigheten • tillräckligt med resurser bör reserveras för att medborgare och berörda aktörer ska kunna medverka, och det bör planeras i förväg hur resultaten ska utnyttjas • det bör utvecklas sådana nya verksamhetsformer för framtidsforumen som gör det möjligt att medverka. 			
Nyckelord			
Klimat, energi, politik, framtid			
Övriga uppgifter			
Rapporten finns på svenska (Statsrådets kanslis rapportserie 5/2011) och på engelska (Prime Minister's Office Reports 6/2011)			
Publikationsseriens namn och nummer		ISSN	ISBN (tryck)
Valtioneuuvoston kanslian raporttisarja 4/2011			
Sidantal	Språk	Sekretessgrad	ISBN (PDF)
18	Finska	Offentlig	
Förläggare		Layout	
Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	

SISÄLLYS

1	YHTEENVETO JA SUOSITUKSIA.....	7
2	TULEVAISUUSSELONTEKO JA SEN ARVIOINTI	10
3	TULEVAISUUSSELONTEON VALMISTELU	11
4	TULEVAISUUSSELONTEON SISÄLTÖ.....	13
5	TULEVAISUUSSELONTEON TOIMEENPANO JA VIESTINTÄ.....	15
	LIITE 1: ELEMENTTEJÄ TULEVAISUUSSELONTEON ARVIOINTIIN	17
	LIITE 2: LISÄTIETOJA JA ARVIOINNISSA KÄYTETTYJÄ LÄHTEITÄ	18

1 YHTEENVETO JA SUOSITUKSIA

Tulevaisuusselontekohankkeen arvioinnilla pyritään tukemaan selontekojen valmistelun, sisällön ja toimeenpanon kehittämistä. Tämä valtioneuvoston kanslian raportti kokoaa yhteen annin selonteon ulkoisesta ja sisäisestä arvioinnista sekä saadusta palautteesta ja julkisesta keskustelusta.

Tulevaisuusselonteon (TuSe) **valmistelun** voi katsoa onnistuneen kokonaisuutena hyvin. Sidosryhmien ja kansalaisten osallistamista voi pitää osin jopa urauurtavana. Parannettavaa olisi ollut erityisesti valmistelun eri vaiheiden suunnittelussa ja yhteydenpidossa ministeriöihin. Puute oli myös selonteon julkistamisen jääminen hallituskauden toiselle puoliskolle.

Selonteon **sisältöä** pidettiin kattavana, informatiivisena ja kansantajuisena. Kiitosta saivat myös läpi leikkaava kestävä kehityksen tarkastelu ja skenaariotyö. Kritiikkiä esitettiin mm. linjausten hajanaisuudesta ja kansainvälistä kehitystä sekä talousvaikutuksia koskevista puutteista. Myös yhteyden ilmasto- ja energiastrategiaan katsottiin jääneen liian ohueksi.

Monien linjausten **toimeenpano** on lähtenyt jo liikkeelle runsas vuosi selonteon julkistamisen jälkeen. Ratkaiseva vaihe on seuraavat hallitusneuvottelut. Kehittämistä on mm. kansainvälisessä viestinnässä ja linjausten integroimisessa hallituksen työhön. Myös tulevaisuusfoorumien muotoa ja yhteistyötä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kanssa on syytä miettiä uudelleen.

Tulevaisuusselonteko on osoittautunut toimivaksi työkaluksi, ja sen käyttöä kannattaa jatkaa myös tulevilla hallituskausilla. Selonteon rakenne ja toimintatavat kannattaa valita kulloisenkin aiheen ja tilanteen mukaan; kaavamaisuutta ja jäykkiä rakenteita on syytä välttää. Ilmasto- ja energiapolitiisesta tulevaisuusselonteosta saatujen kokemusten perusteella kannattaa tulevissa selonteoissa hyödyntää soveltuvin osin seuraavia suosituksia.

Selonteon luonne ja rakenne

Pitkän aikavälin tulevaisuuden ennakointi ja tämän kytkeminen lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimiin on haastavaa. Siksi

- tulevaisuusselonteon tulee irrottautua päivänpolitiikasta ja tarkastella tulevaisuutta riittävän pitkälle – käytännössä vuosisadan puoliväliin ja tarvittaessa ylikin
- vahvan tulevaisuusnäkökulman varmistamiseen ja erilaisten mahdollisten tulevaisuuksien hahmottamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi hyödyntämällä skenaarioita ja muita tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä
- linjaukset pitkän aikavälin politiikasta pitää kytkeä lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteisiin ja toimiin esimerkiksi määrittämällä polkuja ja askelmerkkejä kohti pitkän aikavälin tavoitteita
- selonteon kehittämisessä kannattaa harkita mallia, jossa se sisältäisi kaksi elementtiä: 1) pitkän aikavälin visioivan ja strategisen sekä 2) tätä konkretisoivan lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimeenpanevan osan.

Valmistelu

Valmistelussa tulee pyrkiä laaja-alaiseen ja parasta osaamista hyödyntävään otteeseen. Siksi

- tulevaisuusselontekohanke tulee resursoida koko hallituskaudeksi
- asiantuntijaryhmä voi auttaa selonteon valmistelussa, mutta sen roolia tulee kirkastaa, jäsenet tulee valita asiantuntemuksensa perusteella ja jäsenten tulee pystyä sitoutumaan ryhmän työhön
- asiantuntijatyöpajat ovat tehokas ja toimiva tapa hakea vastauksia kohdennettuihin sisältökysymyksiin, joten niitä kannattaa jatkaa
- valmisteluun tulee saada vahvemmin mukaan kansainvälistä osaamista ja mahdolliset opintomatkat tulee suunnitella palvelemaan suoremmin valmistelua
- selvitysten tilaaminen ja hyödyntäminen valmistelussa tulee suunnitella kokonaisuutena
- selonteko tulee hyväksyä hallituskauden ensimmäisellä puoliskolla, jotta sen linjaukset voidaan ottaa huomioon hallituksen puolivälitarkastelussa ja toimeenpanoon jää riittävästi aikaa.

Osallistaminen

Laaja osallistaminen ja aktiivinen yhteydenpito keskeisiin toimijoihin tuo selontekotyöhön lisäarvoa ja sitouttaa ihmisiä. Siksi

- selontekotyössä tulee pyrkiä mahdollisimman suureen avoimuuteen aktiivisella tiedottamisella, dialogilla sidosryhmien kanssa ja aineiston julkistamisella, ja myös selontekoluonnosten julkaisemista verkossa tulee harkita
- osallistamiseen on varattava riittävät voimavarat ja tulosten hyödyntäminen tulee suunnitella ennalta
- osallistumismahdollisuuksista ja -tavoista tulee tiedottaa kattavasti ja antaa osallistujille palautetta siitä, miten osallistumisen tuloksia on hyödynnetty
- uusia osallistumistapoja kuten kansalaispaneeleja tulee kokeilla ja hyödyntää piloteista saatuja kokemuksia osallistumismallien kehittämisessä
- yleisötilaisuudet tulee mahdollisuuksien mukaan lähettää verkossa suorana tai tallettaa myöhemmin katsottavaksi
- sidosryhmäpaneelit voivat tarjota hyödyllisen väylän osallistumiselle, mutta tehtävää pitää kirkastaa, työ taustoittaa hyvin ja keskustelulle varata riittävästi aikaa.

Yhteistyö ministeriöiden kanssa ja poliittinen ohjaus

Poliittisen ohjauksen ja sitoutumisen varmistaminen on ratkaisevan tärkeää. Siksi

- tulevaisuusselonteon valmistelua ohjaavan ministerityöryhmän kokoonpanon tulee kattaa kaikki aiheen kannalta keskeiset ministeriöt
- avainministerien ja hallituksen sitoutumista selonteon valmisteluun on syytä vahvistaa esimerkiksi viemällä aihe hallituksen iltakoulun käsiteltäväksi
- ministeriöt tulee ottaa mukaan selonteon suunnitteluun ja tekstin työstämiseen alusta asti esimerkiksi erillisen virkahenkilötason seuranta- tai johtoryhmän avulla
- valmistelun ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan välistä dialogia tulee tiivistää ja kehittää uusia menettelytapoja kuten valiokunnan jäsenistä valittavat yhdyshenkilöt
- valmistelun linjoja tulee ohjata poliittisesti, mutta operatiivisessa työssä valmistelijoille tulee antaa riittävästi liikkumatilaa.

Selonteon sisältö ja tyyli

Selonteon tulee vastata keskeisiin tulevaisuuden haasteisiin ja pystyä puhuttelemaan mahdollisimman suurta osaa kansasta. Siksi

- linjauksissa tulee keskittyä olennaisimpiin ja priorisoida
- teksti tulee kirjoittaa mahdollisimman ymmärrettäväksi ja helppolukuiseksi
- skenaarioita kannattaa hyödyntää osana tulevaisuusselontekoa, mutta niiden merkityksen ja luonteen avaamiseen julkisessa keskustelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Toimeenpano ja viestintä

Pitkälle tulevaisuuteen ulottuvan ja poikkihallinnollisen selonteon toimeenpano vaatii läpileikkaavaa yhteyttä hallituksen strategiaan ja operatiivisiin päätöksiin. Siksi

- toimeenpanoon ja viestintään tulee varata VNK:ssa riittävästi aikaa ja voimavaroja
- hallituksen tulee sitoutua selonteon linjausten toimeenpanon aktiiviseen edistämiseen
- kansainväliseen markkinointiin tulee satsata ja TuSea pitää esillä hallituksen ja ministeriöiden kansainvälisessä kanssakäymisessä
- verkon mahdollisuuksia tulee hyödyntää enemmän esimerkiksi julkaisemalla selonteosta verkkoversio, jossa on linkkejä valmistelu- ja tausta-aineistoon sekä lisätiedon lähteisiin
- tulevaisuusfoorumeja varten tulee kehittää osallistavia toimintatapoja, joita voidaan soveltaa kohtuullisin voimavaroin kaikissa foorumeissa
- viestinnässä tulee hyödyntää sosiaalista mediaa.

2 TULEVAISUUSSELONTEKO JA SEN ARVIOINTI

Hallitus hyväksyi ilmasto- ja energiapoliittisen tulevaisuusselonteon lokakuussa 2009. Siinä asetettiin tavoitteeksi leikata Suomen päästöjä vähintään 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä osana kansainvälistä yhteistyötä. Selonteko taustoitaa pitkän aikavälin ilmasto- ja energiapoliitiikan haasteita, hahmottelee mahdollisia vähäpäästöisen Suomen polkuja sekä linjaa tarvittavia toimia.

Tulevaisuusselonteko valmisteltiin valtioneuvoston kansliassa (VNK) ilmastopoliittisen asiantuntijan johdolla. Työssä neuvoivat selonteon asiantuntijaryhmä ja ne yli sata asiantuntijaa ja sidosryhmien edustajaa, jotka osallistuivat työpajoihin ja teemakeskusteluihin. Poliittisesti valmistelua ohjasi ympäristöministerin johtama selonteon ministerityöryhmä.

Tulevaisuusselontekotyön arvioinnilla pyritään tukemaan selontekojen valmistelun, sisällön ja toimeenpanon ja viestinnän kehittämistä vastaisuudessa. Osa arvioinnissa nousseista johtopäätöksistä on toivottavasti hyödyllisiä myös yleisemmin pitkän aikavälin politiikan ja valtionhallinnon toiminnan kannalta.

VNK:n selontekotiimin laatima raportti kokoaa selonteon ulkoisen ja sisäisen arvioinnin annin ja johtopäätökset. Kooste perustuu erityisesti seuraaviin elementteihin (viitetiedot liitteessä 2):

- eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintö ja siihen annetut lausunnot
- Markku Wileniuksen arviointiraportti Kohti edelläkävijyyttä? (VNK 1/2011)
- YK:n ilmastosopimuksen sihteeristön maa-arvio
- selonteon valmisteluun osallistuneille tehdyn kyselyn tulokset
- tulevaisuusfoorumien osallistujilta kerätty palaute
- VNK:n selontekotiimin sisäinen arviointi
- julkisessa ja sidosryhmien edustajien kanssa käydyssä keskustelussa annettu palaute.

Arvioinnin tukena on käytetty aiemmista tulevaisuusselonteoista laadittua raporttia Valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia (VNK:n julkaisusarja 3/2007), jonka johtopäätöksiä voi edelleen pitää perusteltuina. Koostetta laadittaessa on toteutumaa peilattu myös selontekohankkeen alkuvaiheilla työlle määriteltyjä suuntaviivoja vasten (liite 1).

3 TULEVAISUUSSELONTEON VALMISTELU

Tulevaisuusselonteon valmistelun voi katsoa onnistuneen kokonaisuutena hyvin. Sidosryhmien ja kansalaisten osallistamista voi pitää osin jopa uraauurtavana. Parannettavaa olisi ollut erityisesti valmistelun eri vaiheiden suunnittelussa ja yhteydenpidossa ministeriöihin. Puute oli myös julkistamisen jääminen hallituskauden toiselle puoliskolle.

Selontekotyön kokonaisvastuun osoittaminen **ilmastopoliittiselle asiantuntijalle** selkeytti valmistelua. Asiantuntija toi myös valmisteluun hyödyllistä poliittisen asetelman ymmärrystä ja verkostoja. TuSen pieni tiimi VNK:n politiikka-analyysiyksikössä toimi itsearviointin mukaan melko hyvin. Käytännön työtä monimutkaisti toisinaan se, että asiantuntija veti hanketta oman, kansanedustajan toimen ohella. Myös projektisihteerien vaihtuminen useaan otteeseen toi haasteita.

Valmistelua helpotti **määrärahojen** ja henkilöresurssien osoittaminen hankkeeseen koko hallituskauden ajaksi. Julkishallinnon hankkeeksi kahta kokopäiväistä työntekijää ja pienehköä budjettia muihin menoihin voi nykyisessä taloudellisessa tilanteessa pitää kohtuullisena. Toisaalta määrärahat eivät riittäneet moniin valmistelussa tunnistettuihin tarpeisiin kuten vähäpäästöisyyden talous- ja työllisyysvaikutusten selvittämiseen, perusteellisempaan osallistamiseen tai aktiivisempaan yhteydenpitoon muiden toimijoiden kanssa.

Valmistelijoiden esittämän **aikataulun** mukaan selonteko olisi valmistunut vuoden 2008 puolella. Hallitus kuitenkin päätyi myöhentämään julkistamista seuraavan vuoden keväälle. Selonteko viivästyi vielä lisää syksyyn 2009 ilmasto- ja energiastrategian aikataulun pettämisen sekä eduskunnan aikataulujen takia.

Julkistaminen runsaat kaksi vuotta hankkeen alettua toisaalta mahdollisti riittävän perusteellisen valmistelun. Toisaalta valmistuminen hallituskauden loppupuolella söi aikaa toimeenpanolta eikä mahdollistanut selonteon huomioon ottamista hallituksen puolivälitarkastelussa. Eduskunnan vastaus saatiin vasta aivan vaalikauden viime hetkinä, jolloin se ei enää ehtinyt vaikuttaa istuvan hallituksen toimiin. Samalla valittu aikataulu johti pitkän aikavälin tavoitteiden (TuSe) hyväksymiseen epäjohdonmukaisesti lyhyen ja keskipitkän aikavälin politiikan (ilmasto- ja energiastrategia) määrittämisen jälkeen.

Yhteys **ministeriöihin** pyrittiin takaamaan monin tavoin. Ministeriöitä ja niiden poliittista johtoa pyrittiin saamaan mukaan valmisteluun TuSen omalla ministerityöryhmällä; ministeriöiden edustajilla asiantuntijaryhmässä; kahdenvälisillä tapaamisilla keskeisten ministeriöiden kanssa; esittelyllä ministeriöiden ilmastopolitiikan yhdysverkossa, kansliapäällikkökokouksessa ja valtioneuvoston ennakoitiverkostossa; sekä ministeriöiden asiantuntijoiden kutsumisella työpajoihin.

Tästä huolimatta tieto ei tavoittanut kaikkia keskeisiä ihmisiä ministeriöiden sisällä, mikä ei toki ole tavatonta näin laajoissa hankkeissa. Tämän takia toisaalta palautetta ei saatu niin kattavasti ja varhain kuin olisi ollut ihanteellista ja toisaalta ministeriöissä saattoi syntyä kuva vaikuttamismahdollisuuksien puutteellisuudesta. Osassa ministeriöistä tilaisuuksia osallistua olisikin toivottu enemmän ja varhaisemmassa vaiheessa. Yhteydenpidolta saatettiin myös

odottaa selvempää muotoa ja virallisempaa prosessia, mikä olisi todennäköisesti edistänyt kommenttien koordinoitua valmistelua ministeriöissä.

Erityisasemassa oli ilmasto- ja energiastategiasta vastannut **työ- ja elinkeinoministeriö** (TEM). Aktiivinen dialogi TEMin kanssa pyrittiin varmistamaan edellä kuvattujen keinojen lisäksi säännöllisillä kahdenvälisillä valmistelijatason tapaamisilla. Elinkeinoministerin puuttuminen TuSen ministerityöryhmästä vaikeutti osaltaan ministeriön poliittisen johdon palautteen saamista selonteon hahmotelmiin.

TuSen **asiantuntijaryhmä** auttoi valmistelun suuntaamisessa, ideoimisessa ja luonnosten työstämisessä. Osa jäsenistä kuitenkin koki, että ryhmän rooli jäi epäselväksi ja että sen osaamista ei hyödynnetty riittävästi valmistelussa. Valmisteluun toivottiin myös vahvempaa kansainvälistä osaamista. Jäsenten sitoutuminen työhön oli vaihtelevaa.

Selonteon oma **ministerityöryhmä** takasi tuen ja poliittisen ohjauksen valmistelun eri vaiheissa. Poliittisen edustavuuden turvaamiseksi ministereitä kaikista keskeisistä ministeriöistä ei kuitenkaan saatu ryhmään mukaan. Osa palautteesta saatiin myös valmistelun kannalta varsin myöhään.

Valmistelun tueksi tilattiin toista kymmentä **selvitystä**. Määrärahojen rajallisuus huomioon ottaen selvitykset onnistuivat varsin hyvin julkisen keskustelun herättämisessä ja keskeisiin haasteisiin vastaamisessa. Voidaan kuitenkin kysyä, kytkeytyivätkö selvitykset riittävästi selonteon sisällön tuottamiseen.

Osana valmistelua ilmastopoliittinen asiantuntija teki **opintomatkoja** Saksaan, Belgiaan, Hollantiin ja Yhdysvaltoihin. Tapaamiset tuottivat hyödyllisiä kontakteja, levittivät sanaa selontekotyöstä ja auttoivat keräämään aineistoa ja ideoita kirjoittamista varten. Toisaalta matkojen konkreettinen yhteys selonteon sisällön tuottamiseen jäi toivottua vähäisemmäksi.

Sidosryhmien ja kansalaisten **osallistuminen** valmisteluun pyrittiin takaamaan lukuisin eri tavoin. Osallistamisella pyrittiin tiedottamaan selontekotyöstä, keräämään siihen vinkkejä, testaamaan valmistelussa hahmoteltuja ajatuksia, herättämään keskustelua selonteon teemoista ja sitouttamaan toimijoita TuSen peräänkuuluttamiin ilmastotalkoisiin.

Yleensä osallistumismahdollisuuksia kiitettiin ja pidettiin ilmasto- ja energiapolitiikan saralla jopa uraa uurtavina. Osallistuminen toi paitsi sisällöllistä lisäarvoa, myös tuotti omistajuutta selonteon tavoitteisiin. Toisaalta osallistumiselle toivottiin järjestynempää ja selkeämpää prosessia – mitä osallistujilta odotetaan ja miten. Samoin toivottiin paremmin palautetta siitä, miten osallistumisen anti otettiin huomioon.

Valmistelun alkuvaiheessa näkemyksiä haettiin 13 **sidosryhmäpaneelilla**, jotka auttoivat selonteon suuntaamisessa ja ideoiden tuottamisessa. Paneeleilla onnistuttiin saamaan mukaan myös tahoja, jotka perinteisesti eivät ole olleet aktiivisia ilmastokeskustelussa. Osa paneelien osallistujista toivoi kuitenkin työn pohjustamista paremmin ja enemmän aikaa ideoiden jalostamiselle.

Kansalaisten näkemyksiä vähäpäästöisestä Suomesta kerättiin kahdella **verkkokyselyllä**. Vapaamuotoinen otakantaa.fi-kysely valmistelun alkumetreillä tuotti melko yleisiä komment-

teja. Skenaariohahmotelmien kommentointi kohdennetummalla verkkokyselyllä keräsi kiitetävän suuren määrän vastauksia, jotka lisäsivät ymmärrystä eri vaihtoehtojen hyväksyttävyydestä. Toisaalta näiden kyselyjen tuloksia ei välttämättä hyödynnetty riittävästi selonteon luonnostelussa ja skenaarioiden työstämisessä. Lisäksi Tulevaisuuden tutkimuskeskus järjesti kaksi asiantuntijoille suunnattua verkkokyselyä, joiden tuloksia hyödynnettiin skenaarioiden laadinnassa.

Selonteon sisällön ja skenaarioiden laatimisen tueksi järjestettiin kymmenisen **asiantuntija-työpajaa**, joihin kutsuttiin laajalti tutkimuslaitosten, ministeriöiden, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen asiantuntijoita. Työpajat auttoivat valmistelun kuluessa keskeisiksi ja haastaviksi tunnistettujen aiheiden työstämisessä, ja useimmat osallistujat pitivät työpajoja toimivana ja tehokkaana työskentelytapana.

Avoin tiedonkulku ja laaja osallistuminen pyrittiin takaamaan pitämällä aktiivisesti **yhteyttä sidosryhmiin** myös monin muin tavoin. Valmistelijat kertoivat TuSesta kymmenissä julkisissa seminaareissa, kahdenvälisissä tapaamisissa ja median haastatteluissa. Valmistelua ja sitoutumista olisi tukenut, jos resurssit olisivat mahdollistaneet vieläkin aktiivisemmän yhteydenpidon.

4 TULEVAISUUSSELONTEON SISÄLTÖ

Selonteon sisältöä pidettiin kattavana, informatiivisena ja kansantajuisena. Kiitosta saivat myös läpi leikkaava kestävän kehityksen tarkastelu ja skenaariotyö. Kritiikkiä esitettiin mm. linjausten hajanaisuudesta ja kansainvälistä kehitystä sekä talousvaikutuksia koskevista puutteista. Myös yhteyden ilmasto- ja energiastrategiaan katsottiin jääneen liian ohueksi.

Tulevaisuusselonteon sisältöä kiitettiin tasapainoisuudesta ja **kattavuudesta**. Selonteossa käsiteltiin energian lisäksi muita päästöjä tuottavia sektoreita, hiilidioksidin lisäksi muita ilmastoon vaikuttavia tekijöitä, ilmastomuutoksen torjumisen lisäksi siihen sopeutumista ja Suomen tilanteen lisäksi globaalia kehitystä. Monet pitivät taustoittavaa sisältöä hyödyllisenä ja tiiviinä katsauksena ilmasto- ja energiapolitiikan keskeisiin kysymyksiin. Myös eduskunnan tulevaisuusvaliokunta asettui mietinnössään tukemaan selontekoa ja sen linjauksia.

Palautteessa tunnistettiin kuitenkin sisällöllisiä **aukkoja** tai alueita, joita olisi voinut olla perusteltua käsitellä laajemmin. Näiksi arvioitiin mm.

- nielujen, biotalouden ja luonnonvarapolitiikan yhteys ilmastonsuojeluun
- kansallisen politiikan kytkös globaaliin ja toiminta kansainvälisen politiikan mahdollisesti viivästyessä tai epäonnistuessa
- vähäpäästöisyyden talous- ja työllisyysvaikutusten arviointi
- investointitarpeet, markkinanäkymät ja ilmastopolitiikan kytkös elinkeinopolitiikkaan.

Vuosisadan puoliväliin asti ja osin pitemmällekin kurkottavaa **aikajännettä** ja visionääristä otetta pidettiin arvokkaana. Pitkän aikavälin tulevaisuuden ennakointi osoittautui kuitenkin kaikille osapuolille haastavaksi, ja selonteon tulevaisuusorientaatiota olisi ollut syytä vahvistaa.

Keskeinen tavoite selontekotyölle oli nostaa Suomi ilmastonsuojelun **edelläkävijäksi**. Ensimmäistä kertaa Suomelle asetettiin pitkän aikavälin päästötavoite ja sitä tukevia täydentäviä tavoitteita, jotka sijoittuvat kansainvälisessä vertailussa kärkipäähän. Linjaukset politiikan suunnasta, vähäpäästöiset skenaariot ja selonteon virittämä julkinen keskustelu vahvistavat osaltaan Suomen asemaa ilmastonsuojelussa.

Urakka on silti mittava, eikä TuSe voi luoda edelläkävijyyttä yksin. Osassa palautteesta pidettiin tärkeänä, että edelläkävijyyttä olisi selonteossa vahvistettu määrittämällä tarkemmin välitavoitteita, investointitarpeita ja politiikkatoimia kohti vähäpäästöistä yhteiskuntaa.

Selonteossa tavoiteltiin myös ilmastonsuojelun asettamista laajempaan **kestävän kehityksen** kontekstiin. Ilmastopolitiikan yhteyttä kestäväan kehitykseen käsiteltiin sekä erillisessä luvussa että kautta tekstin. Selontekoa kuitenkin myös arvosteltiin siitä, että kestäväan kehityksen taloudellinen ulottuvuus jäi liian yleiselle tasolle.

Selonteon **linjausten** katsottiin yleisesti sisältävän monia oikeita asioita. Toisaalta useissa arvioissa kritisoitiin linjausten runsautta ja sitä, että merkittävät ja toissijaiset linjaukset menevät sekaisin. Linjauksilta toivottiin myös enemmän konkretiaa ja uusia avauksia. Selonteon roolia hyvin pitkän aikavälin tulevaisuusvalintoja strategisella tasolla linjaavana asiakirjana ei aina joko ymmärretty tai jaettu.

Ilmasto- ja energiastrategian sekä tulevaisuusselonteon suhteesta kysyttiin taajaan. Vaikka selonteolla oli omat tehtävänsä, työnjako ei kaikilta osin valjennut riittävästi. Pitkän aikavälin tavoitteet asettavan TuSen valmistuminen lyhyen ja keskipitkän aikavälin politiikkaan keskittyneen strategian jälkeen herätti hämmennystä. Selonteot olisi voinut vielä selvemmin fokusoida täydentäviksi ja kytkeä sisällöllisesti ja ajallisesti toisiinsa.

Skenaarioita vähäpäästöisestä Suomesta pidettiin tärkeinä ja havainnollistavina keskustelunavauksina. Skenaarioiden käyttö ennakoitityössä katsottiin yleisesti arvokkaaksi ja valtioneuvoston selonteossa uutta luovaksi lähestymistavaksi, jota pidettiin tärkeänä jatkaa ja kehittää.

Yksittäisiä skenaarioita kuitenkin kritisoitiin niin utopistisuudesta kuin visionäärisyyden puutteesta. Osa koki, ettei skenaarioita kuvattu riittävässä laajuudessa yleensä ja polkuna nykytilasta tavoitteeseen erityisesti; että kaikki skenaariot eivät olleet sisäisesti johdonmukaisia; ja ettei niistä yksikään vastannut juuri omia näkemyksiä. Myös riskiskenaarion puutetta ja kansallisten skenaarioiden yhteyden ohuutta kansainväliseen kehitykseen pahoiteltiin. Skenaarioiden rooli selonteossa toisaalta ymmärrettiin usein väärin havainnollistavasta linjaavaksi, toisaalta pahoiteltiin niiden siirtämistä toissijaiseen asemaan liiteaineistossa.

Selonteon kirjoittamisen **tyyli** sai laajalti kiitosta ymmärrettävyydestä, sujuvuudesta ja helpolukuisuudesta.

5 TULEVAISUUSSELONTEON TOIMEENPANO JA VIESTINTÄ

Monien linjausten toimeenpano on lähtenyt jo liikkeelle runsas vuosi selonteon julkistamisen jälkeen. Ratkaiseva vaihe on seuraavat hallitusneuvottelut. Kehittämistä on mm. kansainvälisessä viestinnässä, linjausten integroimisessa hallituksen työhön, tulevaisuusfoorumien muodossa ja yhteistyössä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kanssa.

Valtioneuvoston kanslia **vastaa** selonteon toimeenpanon ja viestinnän koordinoinnista. Käytännön toimeenpano hajaantuu kuitenkin toimivaltaisille ministeriöille ja laajasti ymmärrettyä myös muille yhteiskunnan toimijoille. Toimeenpanon arviointi vasta runsas vuosi selonteon julkistamisen jälkeen on varhaista.

Selonteon **linjausten toimeenpanoa** pyrittiin edistämään käymällä kahdenväliset virkahenkilötason keskustelut kaikkien ministeriöiden ja monien muiden keskeisten julkisten toimijoiden kuten Sitran, Tekesin ja Kuntaliiton kanssa. Linjaukset vastuutettiin ja niiden seurantaan laadittiin taulukko. Priorisoidut linjaukset hankkeistettiin, jotta voidaan keskittyä erityisesti niiden toimeenpanoon.

Jo runsas vuosi selonteon julkistamisen jälkeen näyttää siltä, että TuSe yleensä ja monet sen linjauksista erityisesti on **otettu huomioon** valtionhallinnossa ja yhteiskunnassa laajemmin. Selonteossa tunnistetut tietotarpeet on sisällytetty hyvin uusiin tutkimusohjelmiin ja tutkimuslaitosten suunnitelmiin. TuSen linjaukset ovat heijastuneet mm. luonnonvaraselontekoon ja osaan ministeriöiden tulevaisuusksatsauksista.

Toisaalta ministeriöiden kiireet ja resurssipula, selontekojen runsas määrä sekä VNK:n TuSe-tiimin pienuus ovat rajoittaneet ripeää ja vaikuttavaa toimeenpanoa. Ministeriöt pyrkivät usein vastaamaan linjausten toimeenpanoon viittaamalla jo muutenkin meneillään oleviin hankkeisiin. Toimenpiteitä suoraan juuri selonteon takia on käynnistetty vasta vähän. Osassa palautteessa yleistason linjaukset esittelevälle selonteolle kaivattiin erillistä toimeenpanosuunnitelmaa.

Koska tulevaisuusselonteon linjaukset ulottuvat yli vuosikymmenten, on keskeinen osa toimeenpanoa **hallitusohjelmaneuvoittelujen** evästäminen. Seuraavalle vaalikaudelle keskeiseksi katsotut, selonteon linjauksiin pohjautuvat elementit toimitettiin kaikkien eduskuntapuolueiden neuvottelijoille ja valmistelijoille. Aineksia välitettiin myös ministeriöiden tulevaisuusksatsauksiin.

Selonteon **viestintä** onnistui siinä mielessä, että julkistaminen uutisoitiin suomalaisessa mediassa kattavasti ja laajasti. Myös monet taustaselvitykset herättivät julkista kiinnostusta. Osa uutisoinnista ei kuitenkaan tavoittanut TuSen näkökulmasta olennaisia sisältöjä. Sosiaalista mediaa ei viestinnässä vielä hyödynnetty. Laajemman muutoksen saaminen yhteiskunnassa edellyttää TuSen teemoille myös pysyvää huomiota ja julkista keskustelua.

Kansainvälistä huomiota selonteolle pyrittiin saamaan mm. julkaisemalla tiedote englanniksi, järjestämällä esittelytilaisuus Helsingissä sijaitseville edustustoille, tiedottamalla selonteosta Suomen edustustoille ulkomailla ja järjestämällä tilaisuuksia sekä jakamalla aineistoa

Kööpenhaminan ilmastokokouksessa. Selonteon tiivistelmä käännettiin myös kiinaksi. Viestintä kansainväliselle yleisölle jäi kuitenkin kokonaisuutena melko vaatimattomaksi.

Viestiä aluetasolle vietiin seitsemällä paikkakunnalla järjestetyillä **tulevaisuusfoorumeilla**. Tilaisuudet keräsivät toista tuhatta osanottajaa kunnista ja maakunnista, yrityksistä, järjestöistä sekä korkeakouluista. Erityisesti ministerien osallistumista arvostettiin. Palautteen perusteella foorumeita pidettiin pääosin hyödyllisinä ja onnistuneina, ja ne onnistuivatkin levittämään tietoa TuSesta ja vähäpäästöisyyteen liittyvistä teemoista. Espoon foorumissa kokeiltiin onnistuneesti osallistavia toimintatapoja. Foorumien keskusteluissa esiin nostetut teemat on koottu muistioon Kooste tulevaisuusfoorumien annista.

Foorumien saama julkisuus jäi kuitenkin joillakin alueilla vähäiseksi. Tilaisuuksien muoto oli muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta varsin perinteinen, vaikka tarvetta kehittää uusia ja osallistavia malleja tuotiin esille aiemmista tulevaisuusselonteoista kerätyissä kokemuksissa. Kaikkia foorumeja ei lähetetty verkossa, eikä yhtä niistä tallennettu jälkeenpäin katsottavaksi. Osa osallistujista olisi toivonut enemmän tilaa keskustelulle.

Vuoropuhelua eduskunnan **tulevaisuusvaliokunnan** (TuV) kanssa käytiin useassa vaiheessa. Valmistelijat esittelivät hankkeen etenemistä valiokunnalle ja sen virkahenkilöille. TuVin edustajia osallistui selonteon tilaisuuksiin ja vastaavasti VNK:n edustajia TuVin tilaisuuksiin. Tulevaisuusfoorumeissa oli varatut puheenvuorot TuVin jäsenille. Tästä huolimatta keskusteluyhteydessä olisi tiivistämisen varaa.

Vaikka valmistelussa pyrittiin mahdollisimman laajaan **osallistumiseen**, jäi sen rooli toimeenpano- ja viestintävaiheessa melko vähäiseksi. Erityisesti yrityksiä ja kansalaisjärjestöjä kaivattiin kumppaneiksi ilmastotalkoiden edistämisessä.

Selonteon **vaikuttavuutta** voi vuosi julkistamisen jälkeen arvioida vasta rajallisesti. Merkkejä vaikutuksista ovat kuitenkin mm. se, että selonteon lanseeraamia käsitteitä on alettu käyttää julkisessa keskustelussa yleisesti. Ministerit ovat toistuvasti viitanneet selonteon linjauksiin, ja sen tavoitteita käytetään pohjana paikallisten ja alueellisten ilmasto-ohjelmien laadinnassa. Selonteko on onnistunut lisäämään yleistä hyväksyntää tavoitteelle siirtyä vähäpäästöiseen yhteiskuntaan.

Selonteon hyväksymisen jälkeen tehtyjä **hallituksen päätöksiä** voidaan pitää laajalti sen mukaisina. Merkittävimmän linjauksia edistävät kolme suurta energiapäätöstä: uusiutuvan energian paketti, vihreä verouudistus ja periaatepäätös lisäydinvoimasta. Erikoista kuitenkin on, että hallituksen esitysten perusteluissa ei juurikaan viitata tulevaisuusselontekoon.

LIITE 1: ELEMENTTEJÄ TULEVAISUUSSELONTEON ARVIOINTIIN

Johtopäätöksiä raportista Valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia (VNK 3/2007)

1. Tulevaisuusselontekoa välineenä edistää eduskunnan ja hallituksen vuoropuhelua sekä julkista keskustelua tulee jatkaa
2. Tulevaisuusselonteon tulee pohjustaa pitkän aikavälin politiikkaa ja ohjata päätöksiä myös lyhyellä aikavälillä
3. Tulevaisuusselonteon käsittelyn pitää olla laaja-alaista, rohkeaa ja riittävän konkreettista
4. Tulevaisuusselonteko tulee antaa viimeistään toisen hallitusvuoden syksyllä ja tulee harvita selonteon antamista kahdessa osassa
5. Selonteon valmistelun tulee olla tietopohjaltaan ja menettelytavoiltaan monipuolista, kansainvälistä osaamista hyödyntävää, uutta luovaa, avointa sekä joustavaa
6. Selonteko tulee valmistella tiiviissä yhteydessä ministeriöiden, tulevaisuusvaliokunnan ja sidosryhmien kanssa
7. Alueelliset toimijat tulee ottaa mukaan keskusteluun, mutta tapaa pitää uudistaa
8. Selontekoa pitää tehdä aktiivisesti tunnetuksi, seurannan tulee keskittyä päälinjauksiin ja seurantaprosessin tulee olla kevyt
9. Valmistelussa tulee hyödyntää ministeriöiden ennakointityötä
10. Selontekotyö tulee resursoida koko vaalikaudeksi.

Selontekotyön suuntaviivat

1. Selonteon tulee pohjautua parhaaseen saatavilla olevaan tietoon
2. Selonteon on oltava politiikkarelevantti
3. Selonteon on vaikutettava päätöksentekoon
4. Selonteon aikavälin on oltava riittävän pitkä
5. Selonteon ja strategian on täydennettävä toisiaan
6. Selonteon on oltava kattava
7. Selonteon on oltava ymmärrettävä
8. Selonteon on arvioitava vaihtoehtoja
9. Selontekotyön on oltava osallistavaa
10. Selonteon on tarkasteltava globaalia kehitystä
11. Selonteon on tuettava kestävästä kehitystä
12. Selonteossa tulee tavoitella edelläkävijyyttä.

LIITE 2: LISÄTIETOJA JA ARVIOINNISSA KÄYTETTYJÄ LÄHTEITÄ

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintö ja siihen annetut lausunnot:

http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/TuVM_1/2010

Kooste tulevaisuusfoorumien annista:

http://www.vnk.fi/yhteiset/tulevaisuusselonteko/pdf/Foorumien_aineisto/Kooste_tulevaisuusfoorumien_annista.pdf

Selonteon valmisteluun osallistuneille tehdyn kyselyn tulokset:

<http://www.vnk.fi/yhteiset/tulevaisuusselonteko/pdf/tulosten-kooste.pdf>

YK:n ilmastopimuksen sihteeristön maa-arvio (englanniksi):

<http://unfccc.int/resource/docs/2010/idr/fin05.pdf>

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja:

Kohti edelläkävijyyttä? Ilmasto- ja energiapolitiittisen tulevaisuusselonteon arviointi. 1/2011.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea. 28/2009.

Valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia. 3/2007.

<http://www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja/fi.jsp>



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI

PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO

p. 09 16001, 09 57811

f. 09 1602 2165

julkaisut@vnk.fi

www.vnk.fi/julkaisut