



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2007–2011

Loppuraportti

Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2007–2011
Loppuraportti

Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 17.5.2011	
Tekijät Valtioneuvoston ennakointiverkosto		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
		Toimielimen asettamispäivä 20.11.2007	
Julkaisun nimi Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2007–2011 Loppuraportti			
Tiivistelmä Valtioneuvoston kanslia asetti marraskuussa 2007 valtioneuvoston ennakointiverkoston, jonka toimikausi oli vaalikauden loppuun. Verkosto on toiminut ministeriöiden ennakointityön yhteistyöelimenä. Se laati vuonna 2009 vuoteen 2020 ulottuvan toimintaympäristökuvauksen ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi. Kaikki ministeriöt ovat osallistuneet verkoston työskentelyyn. Ennakointiverkoston puheenjohtajuus on kiertänyt ministeriöiden kesken, ja pääsihteeri on ollut valtioneuvoston kansliasta. Raportin luvussa III sekä liitteessä on tiedot verkoston toiminnasta ja kokoonpanosta. Ennakointiverkosto on arvioinut toimintaansa sekä toimintaympäristökuvauksen valmistelua ja vaikuttavuutta. Toiminnan arvioinnissa on käytetty hyväksi Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen toteuttamaa kyselyä. Raportin luvussa IV on tiiviit tiedot arviointien tuloksista. Ennakointiverkosto katsoo, että sen työtä kannattaa jatkaa seuraavalla hallituskaudella tehden sen toimintatavoissa, tehtävissä ja tuotoksissa tarpeellisia muutoksia. Se ehdottaa suosituksissaan mm., että ennakointiverkosto toimisi ministeriöiden ennakointitoiminnasta ja strategiatyöstä vastaavien henkilöiden tiedonvaihdon foorumina ja kontaktipintana muihin kansallisiin sekä kansainvälisiin ennakointifoorumeihin. Sen tehtäväkenttänä olisi mm. laajavaikutteisten pitkän aikavälin muutostekijöiden analysointi valtioneuvoston näkökulmasta sekä ministeriöille yhteisen toimintaympäristökuvauksen laatiminen. Toimikautensa päättäneen ennakointiverkoston suositukset uudelle vaalikaudelle ovat raportin luvussa II.			
Avainsanat Ennakointi, valtioneuvosto, ministeriöt, toimintaympäristö			
Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 8/2011		ISSN	ISBN (painettu)
Kokonaissivumäärä 26	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	
Julkaisun jakelu ja välitys julkaisut@vnk.fi		Painopaikka Valtioneuvoston kanslia	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 17.5.2011	
Författare Statsrådets prognostiseringsnätverk		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes 20.11.2007	
Publikationens namn Statsrådets prognostiseringsnätverk 2007–2011 Slutrapport			
Sammandrag			
<p>I november 2007 tillsatte statsrådets kansli ett prognostiseringsnätverk, vars mandattid gick till valperiodens slut. Nätverket har varit ett samarbetsorgan för ministeriernas prognostiseringsarbete. Nätverket sammanställde en omvärldsbeskrivning som underlag för ministeriets framtidsöversikter som sträcker sig från 2009 till 2020. Alla ministerier har deltagit i verksamheten inom nätverket. Ordförandeskapet i prognostiseringsnätverket har roterat mellan ministerierna, och generalsekreteraren har kommit från statsrådets kansli. I rapportens tredje kapitel och i bilagan finns uppgifter om nätverkets verksamhet och sammansättning.</p> <p>Nätverket har utvärderat sin verksamhet och beredningen av omvärldsbeskrivningen och dess verkningar. I utvärderingen av verksamheten har man använt sig av en enkät som genomförts av institutet för framtidsforskning vid Åbo universitet. Rapportens fjärde kapitel innehåller ingående uppgifter om resultaten av utvärderingen.</p> <p>Prognostiseringsnätverket anser att det är skäl att fortsätta nätverkets arbete under nästa regeringsperiod och att nödvändiga ändringar görs i dess verksamhetssätt, uppgifter och insatser. I sina rekommendationer föreslår nätverket bl.a. att prognostiseringsnätverket ska fungera som ett forum för informationsutbyte för de personer vid ministerierna som ansvarar för prognostiseringsverksamheten och strategiarbetet och utgöra en kontaktyta till övriga nationella och internationella prognostiseringsforum. Dess uppgiftsfält skulle bestå av analyser av långsiktiga och omfattande förändringsfaktorer ur statsrådets perspektiv och sammanställningen av en gemensam omvärldsbeskrivning för ministerierna. Prognostiseringsnätverkets rekommendationer för den nya valperioden finns i rapportens andra kapitel.</p>			
Nyckelord Prognostisering, statsrådet, ministerierna, omvärld			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis rapportserie 8/2011		ISSN	ISBN (tryck)
Sidantal 26	Språk Finska	Sekretessgrad Offentlig	ISBN (PDF)
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
Distribution och försäljning julkaisut@vnk.fi		Tryckort Statsrådets kansli	

Publisher PRIME MINISTER'S OFFICE		DESCRIPTION 17 May 2011	
Authors Government Foresight Network		Type of publication Report	
		Commissioned by Prime Minister's Office	
		Date of appointment 20.11.2007	
Name of publication Government Foresight Network 2007-2011 Final report			
Abstract <p>In November 2007, the Prime Minister's Office appointed a Government Foresight Network for the duration of the ongoing electoral period. The Network has served as a cooperation body facilitating foresight activities among the Government ministries. In 2009, it published a description of the Finnish policy-making environment which extended to the year 2020. The description offered background material for the ministries' future reviews. All ministries have participated in the Network activities. The Network chairmanship was rotated among the ministries, with a General Secretary from the Prime Minister's Office. Chapter III and the annex provide information on the Network activities and composition.</p> <p>The Network has assessed its own functions, and the preparatory work carried out on the description of the Finnish policy-making environment and its ensuing impact. The assessment of the Network functions was based on a survey conducted by the Finland Futures Research Centre at the University of Turku. The assessments results are summarised in Chapter IV.</p> <p>According to the Government Foresight Network, the Network activities should, with necessary amendments to its working methods, mandate and output, be continued over the next electoral period. The Network proposes that it could provide a forum for an exchange of information among public officials responsible for futures and strategic planning in the ministries, and act as a contact point between other national and international foresight forums, too. As its mandate, the Network could analyse long-term agents for change with broad influence from the Government perspective and draw up of a common description of the policy-making environment for the ministries. Chapter II outlines recommendations for the next electoral period as put forward by the Government Foresight Network at the end of its term.</p>			
Keywords foresight, Government, ministries, policy-making environment			
Name of series and number of publication Prime Minister's Office Reports 8/2011		ISSN	ISBN (print)
Number of pages 26	Language Finnish	Confidentiality rating Public	ISBN (PDF)
Published by Prime Minister's Office Publication as a PDF: www.vnk.fi/english Further information: julkaisut@vnk.fi		Layout Prime Minister's Office/Policy-analysis Unit	
Distribution and sale julkaisut@vnk.fi		Imprint Prime Minister's Office	

SISÄLLYS

JOHDANTO	9
I ENNAKOINTI JA VALTIOEUVESTON ENNAKOINTIVERKOSTO	10
II VALTIOEUVESTON ENNAKOINTIVERKOSTON SUOSITUKSET UUELLE VAALIKAUDELLE .	10
III VALTIOEUVESTON ENNAKOINTIVERKOSTON TEHTÄVÄT JA TOIMINTA V. 2007–2011 ...	15
IV ENNAKOINTIVERKOSTON TOIMINNAN ARVIOINTEJA.....	19
Liite VALTIOEUVESTON ENNAKOINTIVERKOSTON JÄSENET 20.11.2007–30.4.2011	25

JOHDANTO

Valtioneuvoston kanslia on asettanut vuonna 2007 valtioneuvoston ennakointiverkoston ministeriöiden ennakointityön yhteistyöelimeksi ja koordinaattoriksi. Valtioneuvoston ennakointiverkoston toimikausi päättyi vaalikauden päättyessä. Kaikki ministeriöt ovat olleet mukana verkoston työssä.

Valtioneuvoston ennakointiverkosto (jäljempänä ennakointiverkosto) on toiminut ministeriöissä tehtävää tulevaisuuden ennakointia koordinoivana tahona. Se on ollut ministeriöiden keskeisistä ennakointiprosesseista vastaavien virkamiesten yhdysside ja foorumi, jossa ministeriöiden edustajat ovat esitelleet omia tai yhteisiä ennakointihankkeitaan. Ennakointiverkosto on pitänyt yhteyttä muihin ennakointia harjoittaviin tahoihin. Se on myös laatinut toimintaympäristökuvauksen *Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla. Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi* (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2009).

Ministeriöt yhdistävä ennakointiverkosto toimi myös vuosina 2004–2007, tuolloin työministeriön asettamana.

Ennakointiverkosto on arvioinut toimintaansa sekä toimintaympäristökuvauksen valmistelua ja vaikuttavuutta. Ennakointiverkosto katsoo, että sen työtä kannattaa jatkaa tehden sen tehtävissä, toimintatavoissa ja tuotoksissa tarpeellisia muutoksia ja esittää, että ministeriöiden ennakointiyhteistyötä jatkettaisiin alkavalla vaalikaudella. Verkoston suositukset ovat luvussa II.

Luvussa III kerrotaan verkoston tehtävistä ja toiminnasta, luvussa IV on yhteenvetoa verkostoa koskevista arvioinneista ja liitteessä on tiedot verkoston kokoonpanosta.

I ENNAKOINTI JA VALTIONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTO

Ennakointiverkoston asettamiskirjeessä ennakointi määriteltiin seuraavasti: *Ennakoinnilla tarkoitetaan tässä järjestelmällistä ja osallistavaa prosessia, jossa kerätään, arvioidaan ja analysoidaan tietoa sekä laaditaan perusteltuja kuvia ja visioita keskipitkän ja pitkän aikavälin tulevaisuudesta. Tulevaisuuden ennakoinnilla pyritään parantamaan päätöksenteon tietopohjaa.*

Tämänkaltaisen ennakoinnin määritelmä on käytössä mm. EU:n piirissä. Se korostaa ennakointitoiminnan roolia päätöksenteon tukena sekä prosessin systemaattisuutta ja osallistavuutta. Se korostaa myös sitä, että ennakoinnin tuloksena tulisi olla vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia.

Yleisenä määritelmänä edellä oleva luonnehtii myös ministeriöiden ennakointitoimintaa. Ennakointiverkoston osalta on syytä huomata, että verkostossa ei kerätä tietoa vaan arvioidaan ja analysoidaan muualla kerättyä politiikkarelevanttia ennakointitietoa.

Ministeriöiden ennakointityö palvelee ministeriöiden johtamista sekä strategia- ja suunnittelu-työtä. Ministeriöissä ei välttämättä ole ennakointia päätoimisesti harjoittavia henkilöitä, vaan ennakointia tehdään ja hyödynnetään mm. osana strategia- ja suunnitteluprosesseja.

Ministeriöt harjoittavat ennakointiyhteistyötä, teemasta ja tehtävästä riippuen, mm. ministeriöiden yhteisissä hankkeissa, EU:n hankkeissa sekä ministeriöiden välisissä pysyvissä yhteistyöjärjestelyissä. Yhteistyö palvelee horisontaalisten kysymysten valmistelua, esimerkkinä työvoima- ja koulutustarpeen ennakointi, joka toteutetaan neljän ministeriön yhteistyönä. Yhteistyö ennakointiverkoston piirissä on ollut luonteeltaan kattavampaa, yleisempää ja toimintatavoiltaan joustavaa.

Ministeriöissä ennakoitaan myös lyhyen aikavälin kehitystä, mm. tuotetaan tilannekuvia ja arvioidaan tapahtumakulkuja. Tehtävän hoidosta vastaavat yleensä eri henkilöt kuin pitkän aikavälin ennakoinnista (he toimivat esimerkiksi valmius- tai viestintätehtävissä). Tällainen lyhyen aikavälin ennakointi jää edellä olevan määrittelyn ulkopuolelle, eikä ennakointiverkosto ole siihen osallistunut.

II VALTIONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTON SUOSITUKSET UUELLE VAALIKAUDELLE

1. Kaikki ministeriöt kattavalle verkostomaiselle ennakointiyhteistyölle on tarvetta myös alkavalla vaalikaudella.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksillä vaikutetaan yhteiskuntamme tulevaisuuteen. Päätöksenteon taustaksi tarvitaan hyvin perusteltuja arvioita mahdollisista kehityssuunnista vaikutuksineen. Tulevaisuutta koskeva tietämys pohjautuu eri tahoilla kotimaassa, kansainvälisissä organisaatioissa ja muissa maissa tehtyihin arviointeihin, ennakointeihin ja tutkimuksiin.

Ennakoinnin avulla parannetaan valmiutta varautua ja vaikuttaa tulevaan kehitykseen ja uusiin ilmiöihin. Ennakoinnin merkitystä korostaa kansainvälisen toimintaympäristön epä-

vakaus, mikä edellyttää Suomelta yhä suurempaa ketteryyttä mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja uhkien torjumiseksi - reagoitakyvyn vahvistaminen on menestyksen avain.

Ministeriöiden välistä valmistelu yhteistyötä tarvitaan, koska päätöksenteon kannalta keskeiset ilmiöt varsin tyypillisesti ylittävät hallinnonalojen välisiä rajoja. Erityisen tärkeää ministeriöiden yhteistyö on pitkän aikavälin tarkasteluissa, joissa lähestymistavan on tarkoituksenmukaista olla laaja-alainen ja joissa on tärkeää tunnistaa myös toimialojen rajapinnoilla kehittyviä uusia ilmiöitä.

Ministeriöt linkittävä ennakoituyhteistyö on strateginen mahdollisuus, jota kannattaa hyödyntää myös jatkossa. Yhteistyön puitteissa voidaan ministeriöiden ennakoitovoimavarat saada tehokkaammin käyttöön ja välttää päällekkäistä työtä.

Yhteiskunnan kehityssuuntia koskevat arviot ovat aina enemmän tai vähemmän epätarkkoja. Ennakointitieto tarkentuu keskustelun ja argumentoinnin kautta eri alojen asiantuntijoiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Ennakointiverkosto tarjoaa myös alustan uusien asioiden tunnistamiselle, hahmottamiselle ja jäsentämiselle.

Valtioneuvoston laajuisen ennakoituyhteistyön muodoksi sopii parhaiten joustavasti toimiva verkosto. Se on esimerkiksi työryhmää toimivampi ratkaisu silloin, kun tehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista määritellä tarkkaan etukäteen. Verkoston puitteissa on mahdollisuus joustavaan yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon sekä toisilta oppimiseen.

2. Ennakointiverkoston tarkastelussa voi olla paitsi hallitusohjelman keskeisten asiakokonaisuuksien tarvitsema ennakkollinen arviointi myös pidemmän aikavälin kehityskulkujen, mahdollisuuksien ja uhkien tunnistaminen ja arviointi. Ennakointiverkoston asiakkaina olisivat ensisijaisesti ministeriöt. Ennakointiverkosto raportoi toiminnastaan valtioneuvoston kansliapäälliköiden kokoukselle.

Valtioneuvoston piirissä harjoitettavassa ennakoinnissa keskeisenä lähtökohtana on hallitusohjelma ja sen toimeenpanoon liittyvät ennakoitotarpeet. Vähintään yhtä tärkeää on tunnistaa ja arvioida pitkän aikavälin kehityskulkuja, joilla voi olla suuri merkitys myöhemmillä vaalikausilla ja joiden toteutumiseen tulee valmistautua ajoissa.

Ennakointiyhteistyöllä voidaan tukea hallituksen strategisten ohjelmien ja hankkeiden ennakkollisten arviointien laadintaa ja valtioneuvoston tulevaisuuselonteon valmistelua. Ennakoinnin avulla voidaan myös hahmottaa toimintaympäristöä, jossa seuraavat hallitukset joutuvat tekemään päätöksiä. Keskeistä tässä on yhteisvoimin paikantaa ja arvioida pidemmän aikavälin ydinkysymyksiä vaikutuksineen, riskeineen ja mahdollisuuksineen, ja rakentaa tietopohjaa ministeriöiden tulevaisuustyölle ja hallitusohjelmatyölle.

Ennakointiverkoston työ palvelee ennen muuta valtioneuvostoa. Laajemmalle piirille suunnattu toiminta on paitsi tarkoituksenmukaisuus- myös voimavarakysymys.

Ohjelmajohtamisen arviointi- ja kehittämishankkeessa (KOKKA) ehdotetaan, että hallitusohjelman päälinjaukset kootaan hallitusohjelman strategiseksi osaksi ja että välittömästi hallituksen muodostamisen jälkeen laaditaan hallituksen strategia-asiakirja, jonka keskeisenä sisältönä ovat hallituksen prioriteettiteemat. Nämä muodostavat osaltaan puitteet myös ennakoitiverkoston työskentelylle. (*Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla - Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011.*)

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeessa (POVI) katsotaan, että hallituspolitiikan tueksi tarvitaan nykyistä pysyvämpiä ja systemaattisempia tiedon hankinnan ja käytön toimintatapoja. Hallituksen tulisi päättää hallitusohjelman prioriteettiteemoihin liittyvästä strategisesta tutkimus- ja arviointisuunnitelmasta osana hallituksen strategiaa. Tutkimus- ja arviointisuunnitelma antaisi tietopohjaa hallituksen vuosittaiselle strategiaistunnolle, jossa sitä voitaisiin myös tarkistaa. (*Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Huomioita pilottihankkeista. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2011.*)

Kerran vaalikaudessa annetaan valtioneuvoston tulevaisuusselonteko, joka on hallituksen kannanotto erikseen valittavasta maamme tulevaisuuden ydinkysymyksestä. Sen puitteissa hallitus asettaa pitkän aikavälin tavoitteensa ja tekee niitä edistävät toimenpidelinjaukset. Valtioneuvoston kanslia vastaa tulevaisuusselonteon valmisteluista, mutta laaja-alaisena asiakokonaisuutena sen valmistelu edellyttää ministeriöiden välistä yhteistyötä. Ennakointiverkoston voi olla sen horisontaalisessa valmistelussa erikseen sovittava rooli. (*Valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2007. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: suosituksia ja yhteenveto kokemuksista. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 4/2011.*)

3. Ennakointiverkoston tehtävänä voisi olla:

- **Tunnistaa laajavaikuttaisia muutostekijöitä, trendejä ja signaaleja sekä arvioida ja analysoida niitä valtioneuvoston näkökulmasta päätöksenteon tueksi.**
- **Laatia ministeriöille yhteinen, laaja-alainen kehitysarvio tulevasta toimintaympäristöstä (toimintaympäristökuvaus).**
- **Valmistella johtamisen ja päätöksenteon tueksi, käytettävissä olevien resurssien puitteissa, ennakointiluontoisia selvityksiä erikseen sovittavista kysymyksistä.**
- **Toimia ministeriöiden ennakointitoiminnasta ja strategiatyöstä vastaavien henkilöiden tiedonvaihdon foorumina.**
- **Toimia kontaktipintana muihin kansallisiin sekä kansainvälisiin ennakointifoorumeihin.**

Ennakointiverkosto toimisi ministeriöissä ja muualla tuotetun strategisen ennakointitiedon suodattajana ja välittäjänä yli hallinnollisten rajojen. Sen toiminnassa lisäarvoa tuottaisi se, että valtioneuvoston kannalta merkityksellisiä, laajavaikuttaisia tulevaisuuden kehityskuvia tarkastellaan järjestelmällisesti yhteisvoimin. Lisäarvoa saadaan myös hallinnonalojen väliin jäävien tulevaisuuden kysymysten tunnistamisesta ja yhteisestä käsittelystä.

Ennakointiverkoston tehtävänä olisi palvella ministeriöitä ja valtioneuvostoa pitkän aikavälinkehityskulkujen tarkastelussa. Kansliapäällikkökokous voisi antaa verkostolle tehtäväksiäntoja, kuten selvityspyyntöjä. Nämä voivat koskea esimerkiksi Suomen kannalta keskeisten taloudellisten ja/tai poliittisten mahdollisuuksien avautumista ja niihin vastaamista, tai vastaavasti pitkän aikavälin uhkakuvia ja mahdollisuuksia niihin varautumiseen.

Ennakointiverkoston tulisi toimintansa aluksi kartoittaa ministeriöiden, ja tarpeellisessa laajuudessa ministeriöiden sidosryhmien, ennakoinnin nykytila. Sen tulisi myös tehdä toimintansa aluksi toimintasuunnitelma ja lähettää se ministeriöihin kommentoitavaksi.

Toimintaympäristökuvaus on ollut ennakointiverkoston "päätuote", ja sillä olisi tärkeä sijansa myös jatkossa. Ministeriöiden asiantuntijoiden välinen horisontaalinen vuorovaikutus, keskustelu ja yhteistyö olisivat verkoston toiminnassa yhtä tärkeitä.

Toimintaympäristökuvaus on tarpeellinen kotimaassa, minkä ohella se on hyödyllinen väline kansainvälisessä yhteistyössä. Sen laatiminen ei saisi kuitenkaan viedä liikaa verkoston voimavaroja. Se voisi olla aiemmin laadittuihin toimintaympäristökuvauksiin verrattuna lyhyempi, johtopäätöksiä kiteyttävä ja niitä sekä heikoilla signaaleilla että megatrendeillä perusteleva. Laajempi sisältöaineisto olisi käytettävissä ministeriöiden ja muiden toimijoiden erityisissä ennakointi- ja tulevaisuusraporteissa ja esimerkiksi valtioneuvoston intranetissä, Senaattorissa.

Toimintaympäristökuvauksen valmistelussa voitaisiin edetä esimerkiksi niin, että toimikauden alussa verkosto keskittyisi verkottumiseen kansainvälisiin ja kotimaisiin verrokkihankkeisiin ja tutustumiseen niiden tuloksiin. Tämän jälkeen siirryttäisiin kirjoittamaan toimintaympäristökuvausta arvioiden Suomeen kohdistuvia vaikutuksia ja niiden tärkeysjärjestystä sekä analysoiden Suomen vaihtoehtoja.

Ennakointiverkosto toimisi yhteistyön kanavana muihin koti- ja ulkomaisiin ennakointitahoihin. Kotimaisten ennakointia systemaattisesti tekevien kumppaneiden kanssa tulisi harjoittaa jatkuvasti tiivistä yhteistyötä. Samoin se voi jäsentensä kautta olla liittymäkohdaksi erilaisiin strategioita hahmottaviin toimikuntiin, neuvostoihin tms. Kumppanuudet ulkomaisten ennakointitahojen kanssa kannattaisi myös ottaa harkintaan.

Suomen toimintaympäristön yleisten, pitkän aikavälin kehitystekijöiden identifiointi ja analysointi kannattaisi hoitaa yhteistyössä muiden kansallista ennakointia harjoittavien tahojen kanssa. Yhteistyössä toimien saadaan mukaan eri tahojen asiantuntemus, voidaan käyttää tehokkaasti kansallisia ja kansainvälisiä tietoaineistoja ja luodaan näin tietopohjaa innovatiiviselle politiikan muotoilulle.

4. Ennakointiverkoston toimintatavassa hyvä käytäntö on asioiden monipuolinen tarkastelu, keskustelevuus ja työn tulosten tehokas viestintä päätöksentekijöille.

Ennakointiverkoston toimintakulttuuriin tulisi sisältyä vaihtoehtoisten kehityssuuntien esilletuonti, totuttujen näkemysten kyseenalaistaminen, monipuoliset tarkastelut sekä huomion kiinnittäminen tulevaisuuden kehityskulkujen epävarmuuksiin ja yhteisvaikutuksiin.

Verkoston toimintamuotojen tulisi olla joustavia ja vastavuoroista toimintatapaa tukevia niin, että hallinnonalojen väliset rajat eivät muodostu esteiksi päätöksenteon kohteena olevia ilmiöitä ja kehityssuuntia arvioitaessa.

Ennakointiverkosto voisi tehtäviensä hoitamiseksi ja työnsä tulosten levittämiseksi järjestää tapaamisia, työpajoja ja seminaareja. Erityisesti toimintaympäristökuvauksen valmis-

telussa vierailuista ja tutustumismatkoista on paljon hyötyä. Erilaiset sähköiset välineet antavat uusia mahdollisuuksia työskentelyyn (työryhmätyön sovellukset, wiki-työkalut, sosiaalinen media tms.).

Viestinnässä yleisenä tavoitteena on tulevaisuusajattelun vahvistaminen ministeriöissä. Viestintä tulisi ulottaa tarpeen ja tilanteen mukaan muualle hallintoon ja erilaisille sidosryhmille, olemassa olevia verkostoja ja kanavia sekä sähköisiä ratkaisuja hyödyntäen.

5. Ennakointiverkoston jäsenillä olisi hyödyllistä olla tiivis yhteys ministeriönsä strategiatyöhön. Verkostoon nimettävälle henkilölle tulisi varata riittävät mahdollisuudet osallistua sen työskentelyyn. Puheenjohtajuutta kannattaa kierrättää ministeriöiden kesken. Verkosto voi asettaa keskuudestaan työryhmiä. Verkostolla tulisi olla mahdollisuus ulkoisten asiantuntijapalvelujen hyödyntämiseen.

Ministeriöissä pitkän aikavälin ennakointia tehdään varsin monenlaisissa asiantuntijatehtävissä. Kun ministeriöt ovat tehtäväkentiltään laajoja ja rakenteiltaan eriytyneitä, on perusteltua, että verkostossa on kaksi edustajaa kustakin ministeriöstä. Verkoston toimintaan voidaan kutsua mukaan muita ministeriöiden asiantuntijoita, käsiteltävän teeman mukaan.

Ennakointi- ja strategiatyön vuorovaikutuksella on synergiaa niin ministeriö- kuin valtioneuvostotasollakin. Verkoston jäsenten tulisi voida välittää verkostoon tietoa ministeriönsä keskeisistä ennakointi- ja strategiahankkeista ja toisaalta tuoda ministeriönsä prosesseihin ennakointiverkostossa kertynyttä tietämystä.

Ministeriön tulisi verkoston jäseniä nimetessään huomioida verkoston vaatima työmäärä. Verkoston toiminnan vaikuttavuus on varsin pitkälle kiinni siitä, miten paljon sen jäsenet voivat käyttää työaikaansa verkostolle annettujen tehtävien suorittamiseen. Tehtäväkentän hoitamisen edellytyksenä ovat lisäksi riittävät sihteeriresurssit.

Puheenjohtajuutta kannattaa kierrättää ministeriöiden kesken, jotta näkökulman vaihtuminen rikastuttaisi työskentelyä ja jotta työmäärät jakautuisivat tasaisemmin.

Verkoston työssä tarvitaan myös mahdollisuutta hyödyntää ulkoista asiantuntemusta muualla tuotetun ennakointitiedon hankinnassa ja tiedon jalostamisessa (esimerkkinä muissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä tuotetun tiedon hyödyntäminen toimintaympäristökuvauksen laadinnassa). Verkoston oma työpanos voisi keskittyä julkisen hallinnon horisontaalisen näkökulman hahmottamiseen. Myös työskentelyn fasilitoinnissa tulisi voida käyttää tarpeen mukaan ulkopuolista asiantuntemusta.

6. Ministeriöiden tulevaisuuskatsausten laadinnassa on suositeltavaa lisätä systemaattista otetta ja tiivistää ministeriöiden yhteistyötä. Ennakointiverkosto voisi toimia kansliapäällikkökokouksen apuna ministeriöiden tulevaisuuskatsausten laadinnassa.

Ministeriöt ovat laatineet vaalikauden loppupuolella hallinnonalansa tulevaisuuskatsaukset. Niiden tarkastelu on ulottunut noin vuosikymmenen päähän, ja ne on valmisteltu

kansliapäälliköiden johdolla. Vaikka ministeriöiden käytössä on ollut ennakointiverkoston laatima toimintaympäristökuvaus ja vaikka kansliapäälliköillä on ollut yhteistyötä katsausten valmisteluvaiheessa, sektorikohtaiset katsaukset eroavat toisistaan rakenteeltaan ja tarkastelutavoiltaan. Niiden käyttökelpoisuutta parantaisi se, että niiden rakennetta yhteinäistettäisiin, esitystapaa yhdenmukaistettaisiin ja tietoja yhteismitallistettaisiin.

Toimintaympäristön kuvaus kannattaisi laatia siten, että se nykyistä suuremmin tarjoaisi yhteisen alustan ja lähtökohdan ministeriöiden tulevaisuuskatsauksille.

Tulevaisuuskatsausten horisontaalisia kysymyksiä olisi hyödyllistä tarkastella valmistelun kuluessa ministeriöiden yhteisvoimin. Tässä kansliapäällikkökokouksella on keskeinen rooli. Ennakointiverkosto voisi avustaa kansliapäällikkökokousta ja ministeriöitä.

III VALTIONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTON TEHTÄVÄT JA TOIMINTA V. 2007–2011

Asettaminen

Valtioneuvoston kanslia asetti marraskuussa 2007 valtioneuvoston ennakointiverkoston, jonka toimikausi oli vaalikauden loppuun. Kaikki ministeriöt ovat osallistuneet verkoston työskentelyyn.

Verkoston asettamisen taustalla oli edellisellä vaalikaudella työministeriön johdolla toiminut valtioneuvoston ennakointiverkosto. Se arvioi loppuraportissaan (*Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2004–2007. Loppuraportti. Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 1/2007.*) että verkoston toiminta oli ollut onnistunutta ja suositteli toiminnan jatkamista. Valtioneuvoston kansliapäälliköiden kokouksessa käsiteltiin lokakuussa 2007 valtioneuvoston ennakointiverkoston toimintaa v. 2004–2007 ja kannatettiin valtioneuvoston ennakointiverkoston asettamista uudelleen.

Ennakointiverkostoa asetettaessa syksyllä 2007 otettiin huomioon edellisen verkoston suosittukset, hallitusohjelman ennakointiin liittyvät kohdat ja mm. tiede- ja teknologianeuvoston linjaukset.

Ennakointiverkosto on koordinoanut ministeriöissä tehtävää tulevaisuuden ennakointia. Se on ollut ministeriöiden keskeisistä ennakointiprosesseista vastaavien virkamiesten yhdysside ja foorumi, jossa ministeriöiden edustajat ovat esitelleet omia tai yhteisiä ennakointihankkeitaan. Ennakointiverkosto on pitänyt yhteyttä muihin ennakointia harjoittaviin tahoihin sekä mm. sektoritutkimuksen neuvottelukuntaan. Se on myös laatinut toimintaympäristökuvauksen ministeriöiden tulevaisuuskatsausten pohjaksi.

Ministeriöiden näkemyksiä ennakointiverkoston tehtävistä syksyllä 2007

Valtioneuvoston kanslia pyysi syksyllä 2007 ministeriöiden näkemyksiä ennakointiverkoston tulevista tehtävistä. Taustana oli työministeriön asettaman ennakointiverkoston loppuraporttiin, joka oli julkaistu toukokuussa 2007. Seuraavassa on yhteenveto ministeriöiden vastauksista.

Ministeriöt korostivat vastauksissaan, että ennakointiverkoston tulisi

- Tuoda päätöksentekoon ja keskusteluun laajavaikuttaisia muutostekijöitä ja kehitystrendejä sekä kartoittaa heikkoja signaaleja.
- Laatia toimintaympäristökuvauksen ministeriöiden tulevaisuusksausten taustaksi.
- Toimia yhteistyölinkkinä muiden kansallista ja kansainvälistä ennakointia harjoittavien keskeisten toimijoiden samoin kuin alueellisten ennakointiverkostojen välillä ja tukea niitä.
- Seuloa ennakointitietoa ja kiinnittää huomiota tulosten erilaisuuteen ja ennakointityön katvealueisiin.
- Parantaa ennakointitiedon vaikuttavuutta poliittisessa päätöksenteossa ja ehdottaa tapoja, joilla vaikuttavuutta voidaan parantaa.
- Kartoittaa ministeriöille yhteisiä merkittäviä ennakointiteemoja ja käynnistää niistä ennakointiyhteistyötä.

Vastauksissa kannatettiin toiminta-ajatusta verkostosta ministeriöiden ennakoinnin yhteistyölinkkinä ja koordinaattorina. Verkostoa tulisi kehittää tulevaisuuskeskustelun vaikuttajana ja hallinnonalojen ennakointityön tukijana. Lisäarvoa verkosto tuottaisi poikihallinnollisesta tarkastelusta ja eri hallinnonaloilla tehdyn ennakointityön kokoamisesta. Katsottiin että vapaamuotoinen ja avara keskusteluilmapiiri on ollut verkoston vahvuus.

Toimiessaan ministeriöiden ennakointitoiminnan yhteistyöelimenä ja koordinaattorina verkoston olisi samalla painotettava ennakointitoiminnan johdonmukaisuutta ja tehokkuutta valtioneuvoston piirissä. Olisi entistä voimakkaammin korostettava yhteistyötä eri ministeriöiden kesken ja mahdollisten päällekkäisyyksien purkamista. Olisi varmistettava, että työnjako muiden ennakointia harjoittavien tahojen kanssa toimii saumattomasti.

Vastauksissa tuotiin myös esiin, että kaavailtujen tehtävien hoitaminen lähes olemattomin resurssein on vaikeaa. Voitaisiin harkita pidemmälle meneviä tavoitteita, lähtökohtana hallitusohjelman ennakointitoimintaa koskevat kirjaukset, tiede- ja teknologianeuvoston kannanotot ja tulevaisuusselontekotyötä koskevat suositukset. Olisi myös koordinoitava verkoston ja sektoritutkimuksen neuvottelukunnan toimet ennakoinnin alueella.

Tavoite ja tehtävät

Ennakointi määriteltiin verkoston asettamiskirjeessä seuraavasti: Ennakoinnilla tarkoitetaan järjestelmällistä ja osallistavaa prosessia, jossa kerätään, arvioidaan ja analysoidaan tietoa sekä laaditaan perusteltuja kuvia ja visioita keskipitkän ja pitkän aikavälin tulevaisuudesta. Tulevaisuuden ennakoinnilla pyritään parantamaan päätöksenteon tietopohjaa.

Asettamiskirjeessä verkoston tehtäväksi annettiin toimia ministeriöiden ennakoinnin yhteistyölinkkinä ja koordinaattorina niin, että toiminnassa painopisteinä ovat:

- Laajavaikutteisten muutostekijöiden, kehitystrendien ja heikkojen signaalien käsittely sekä keskustelun edistäminen. Verkoston tulee näissä asioissa toimia mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä muiden ennakointia harjoittavien kansallisten ja kansainvälisten tahojen kanssa.
- Ennakointitiedon seulominen ja huomion kiinnittäminen ministeriöiden ennakointityön mahdollisiin päällekkäisyyksiin, tulosten erilaisuuteen ja ennakointityön katvealueisiin. Hallinnonalojen rajat ylittävää ennakointiyhteistyötä koskevien aloitteiden tekeminen.

- Ennakointitiedon vaikuttavuuden parantaminen poliittisessa päätöksenteossa. Verkoston tulee tässä kysymyksessä toimia tiiviissä yhteistyössä sektoritutkimuksen neuvottelukunnan kanssa.
- Toimiminen ministeriöiden yhteydenpidon foorumina valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelussa.
- Yhteisen toimintaympäristökuvauksen laadinta ministeriöiden tulevaisuusksausten taustaksi.

Verkoston kokoonpano

Ennakointiverkoston puheenjohtajuus on kiertänyt ministeriöiden kesken. Puheenjohtajana oli vuoden 2009 loppuun ylijohtaja Sakari Karjalainen (opetus- ja kulttuuriministeriö), ja tämän jälkeen teollisuusneuvos Paula Nybergh (työ- ja elinkeinoministeriö). Varapuheenjohtajana oli ensin Paula Nybergh, ja vuoden 2010 alusta lähtien finanssineuvos Marja-Liisa Parjanne (sosiaali- ja terveysministeriö).

Verkostossa on ollut kaksi jäsentä jokaisesta ministeriöstä, pääsihteerinä neuvotteleva virkamies Riitta Kirjavainen (valtioneuvoston kanslia) sekä asiantuntijasihteerinä ylitarkastaja Martti Myllylä (työ- ja elinkeinoministeriö) sekä kulttuuriasiainneuvos Esa Pirnes (opetus- ja kulttuuriministeriö) vuoden 2009 loppuun ja vuoden 2010 alusta ylitarkastaja Antti Alila (sosiaali- ja terveysministeriö). Tiedot kokoonpanosta ovat liitteessä.

Verkoston työskentelyä valmisteli työvaliokunta, jonka muodostavat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä sihteerit.

Kaikki edellä mainitut henkilöt toimivat verkostossa oman toimensa ohella.

Kokoukset, seminaarit, vierailut ja työpajat

Ennakointiverkosto piti yhteensä 28 kokousta, 2 seminaaria ja 2 työpajaa. Lisäksi verkosto vieraili Ulkopoliittisessa instituutissa, Ilmatieteen laitoksella, Sitrassa, Elinkeinoelämän keskusliitossa ja Tekesissä. Yhdessä sektoritutkimuksen neuvottelukunnan kanssa verkosto vieraili IIASA:ssa Itävallassa (International Institute for Applied Systems Analysis).

Kokouksissa on mm. keskusteltu ajankohtaisista ennakointihankkeista, kuultu ulkopuolisia asiantuntijoita, valmisteltu toimintaympäristökuvauksia sekä suunniteltu ja arvioitu omaa toimintaa.

Verkoston seminaarien teemoina olivat:

- Ennakointitoiminnan tiedollisia lähtökohtia: historiatiedon, aikalaistiedon ja tulevaisuustiedon kohtaaminen, I menetelmäseminaari
- Ennakointitiedon hyödyntäminen päätöksenteossa, II menetelmäseminaari.

Verkoston työpajoissa työstettiin toimintaympäristökuvauksia. Viimeksi mainitun valmistelemissä muodostettiin viisi teemaryhmää, joissa laadittiin vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia vuodesta 2010. Teemaryhmien vetäjinä olivat ekonomisti Pekka Sinko (valtioneuvoston kanslia), ympäristöneuvos Sauli Rouhinen (ympäristöministeriö), neuvotteleva virkamies Aarne Kinnunen (oikeusministeriö), finanssineuvos Marja-Liisa Parjanne (sosiaali- ja terveysministeriö) ja erikoistutkija Kari Möttölä (ulkoasiainministeriö).

Tietoa verkostosta löytyy valtioneuvoston kanslian sivulta:
<http://www.vnk.fi/hankkeet/ennakointiverkosto250628/fi.jsp>

Ennakointiverkoston käytettävissä on ollut sähköinen työryhmätila, jonka edellinen ennakointiverkosto otti käyttöön. Sitä käytettiin hyväksi lähinnä toimintaympäristökuvauksen valmistelussa. Koska sovellus on ollut irrallinen ratkaisu suhteessa ministeriöiden muihin tietoteknisiin apuvälineisiin, sen käyttö jäi vähäiseksi.

Ulkopuolisina toimeksiantoina Gaia Consulting Oy toimi toimintaympäristökuvauksen fasilitoijana, T:mi Jyrkin Sanoin editoi toimintaympäristökuvausta ja Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskus arvioi ennakointiverkoston toimintaa ja tulevaisuutta.

Ministeriöille yhteisen toimintaympäristökuvauksen laadinta

Ennakointiverkosto valmisteli vuonna 2009 toimintaympäristökuvauksen *Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi*. Sen ensimmäisessä osassa on pyritty tunnistamaan todennäköisimpiä kehityskulkuja seuraavan kymmenen vuoden aikana. Painotus on kansainvälisessä kehityksessä ja suomalaisissa erityispiirteissä ja vastauksissa. Julkaisun toisessa osassa tarkastellaan esimerkinomaisesti viiden erityisteeman osalta mahdollista tilannetta vuonna 2020, jos tietyt kehityskulut ovat osoittautuneet toisia vahvemiksi. Julkaisu on ennakointiverkoston yhteisen työskentelyn tulos. Sen tavoitteena on olla virikkeellinen, kiinnostava ja vaihtoehtoisia näkökulmia luova esitys, joka herättää miettimään tulevaisuuttamme.

Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla. Toimintaympäristökuvauksen ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi

Julkaisun ensimmäisessä osassa ennakoitaan todennäköisimpiä kehityskulkuja seuraavan kymmenen vuoden aikana: miten maailman ja Suomen kehitys näyttäisi kulkevan vuoteen 2020 asti? Aluksi tarkastellaan globaaleja trendejä: maailmanjärjestystä, väestökehitystä, luonnonvaroja, maailmataloutta sekä osaamista. Pääpaino on Suomen kannalta olennaisten muutosvoimien ja todennäköisten kehityskulujen tunnistamisessa. Tämän jälkeen esitellään Suomea koskevia erityispiirteitä ja vastauksia globaaleihin haasteisiin.

Valtioneuvoston ennakointiverkosto pyrki työnsä kuluessa hahmottamaan todennäköisiltä näyttävien kehityskulujen lisäksi vaihtoehtoisia ja jopa äärimmäisiä kehityskulkuja, "entä jos" -pohdintoja. Sen ohella julkaisun toisessa osassa otetaan tarkemman tarkastelun kohteeksi viisi mahdollista, joskaan ei välttämättä kaikkein todennäköisintä asiantilaa vuonna 2020. Näkökulmana on viisi eri teemaa: maailmanjärjestys, globaalitalous, ekosysteemit ja luonnonvaratalous, suomalainen hyvinvointiyhteiskunta sekä suomalainen kansalaisyhteiskunta. Kehitystä kuvataan vuoden 2020 perspektiivistä: millä asioilla ja ilmiöillä näyttäisivät vuonna 2020 ja millaisten päätösten kautta kyseiseen tilanteeseen on päädytty?

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset

Valtioneuvoston kanslia pyysi tammikuussa 2010 ministeriöiden kansliapäälliköitä valmistelemaan hallinnonalaltaan tulevaisuuskatsauksen, jossa kuvataan noin 8–10 vuoden aikajänteellä hallinnonalan merkittävimmät kehitystekijät ja keskeiset ongelmakohdat sekä analysoidaan ratkaisuvaihtoehtoja. Tavoitteena oli laatia virkamiesvoimin tilanne- ja kehitysarvioita keskeisistä yhteiskunnallisista kysymyksistä. Katsaukset valmistuivat syyskuussa 2010 (www.vnk.fi/tulevaisuuskatsaukset).

Tulevaisuuskatsausten toiminta-ajatuksena on tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita keskeisistä poliittisista päätöksentekoa edellyttävistä ja muista yhteiskunnan tilaa koskevista kysymyksistä. Menettelyllä lisätään samalla valmistelun avoimuutta.

IV ENNAKOINTIVERKOSTON TOIMINNAN ARVIOINTEJA

Ennakointiverkosto arvioi toimintaansa kolmella osa-alueella:

- A. Toimintaympäristökuvauksen laadinnan arviointi tehtiin tuoreelta kuvauksen valmistumisen jälkeen itsearviona.
- B. Toimintaympäristökuvauksen vaikuttavuutta arvioitiin tulevaisuuskatsausten valmistuttua, samoin itsearviona.
- C. Verkoston toiminnasta tehtiin arvio yhteistyössä Turun yliopiston tulevaisuuden tutkimuksen laitoksen kanssa.

Seuraavassa on yhteenvedot arviointien tuloksista.

A. Toimintaympäristökuvauksen laadinta – prosessin arviointia

Valtioneuvoston ennakointiverkostossa arvioitiin keväällä 2010 toimintaympäristökuvauksen valmistuttua sen laadintaprosessia. Seuraavassa on tiivistetysti tietoa jäsenten antamista arvioinneista:

- *Kokonaisuuden olisi pitänyt olla tiiviimpi ja virtaviivaisempi, oli liian rönsyilevä ja pitkä.*
- *Vaihtoehtoisten tulevaisuuskuvioiden esittely tulisi olla suppeampi ja houkuttelevampi.*
- *Plussaa: laajasti näkökulmia, tietoa ja pohdintaa, tuoreus ja rohkeuskin.*
- *Pussaa oli, että kirjoitettiin itse. Hyvää oli yhteinen tahtotila, hyvä työskentelyilmapiiri, osallistujien laaja-alainen asiantuntemus ja näkemys sekä korkea motivaatio. Työprosessi oli monella tavalla antoisa, opettavainen ja virkistävä.*
- *Kaikki prosessit ovat myös oppimisprosesseja. Koska toimintaympäristökuvaukset tehtiin vasta toista kertaa, ei ollut valmiina optimaalista mallia, vaan sitä haettiin yrityksen ja erehdyksen tietä.*
- *Seuraavalla kerralla kannattaisi uhrata reilustikin aikaa suunnitteluvaiheeseen: mikä on tilaus ja tavoite ja miten edetään.*
- *Seuraavalla kerralla kirjoitus- ja analyysityötä varten olisi syytä resursoida päätoimiseen työskentelyyn 1–2 henkeä 1–1,5 vuodeksi.*
- *Harvalla verkoston jäsenistä oli mahdollisuuksia pitkäjänteiseen syventymiseen ja kirjoittamiseen. Ministeriöt voisivat vastaisuudessa tiedostaa paremmin, että kyse on kovasta työstä, johon tulisi voida irrottautua.*

- *Seuraavalla kerralla työ pitäisi käynnistää verkoston toimikauden alussa, ja yhteiselle käsittelylle pitää varata enemmän aikaa.*
- *Seuraavalla kerralla olisi kiinnitettävä enemmän huomiota ennakoitiosuamiseen ja ennakoinnin menetelmien hallintaan.*

B. Arvio toimintaympäristökuvauksen vaikuttavuudesta

Valtioneuvoston ennakoitiverkostossa arvioitiin syksyllä 2010, ministeriöiden tulevaisuuskat-
sausten valmistuttua, toimintaympäristökuvauksen vaikuttavuutta niiden laadinnan kannalta.
Seuraavassa on yhteenveto verkoston jäsenten vastauksista.

Millainen toimintaympäristökuvauksen olisi pitänyt olla, jotta siitä olisi ollut enemmän hyötyä?

- *Tavoitteena oli poikkisektoraalinen sekä kattava käsikirjamainen kuvaus, lopputulos oli liian pitkä. Se sisältää tärkeitä huomioita, jotka kuitenkin kasvattivat tekstiä. Tiiviimpi toimintaympäristökuvauksia voisi vaikuttaa tehokkaammin.*
- *Toimintaympäristökuvauksen tulisi tuoda selkeästi esiin todennetut megatrendit, joiden vaikutuksia jo arvioidaan sekä uudet trendit heikompien signaaleineen, jotka vasta nousussa. Vaikutelmaksi tulee, että suurin vaikutus on megatrendiosuudella. Ministeriön tulevaisuuskat-
saustensa on tarkempaa pohdintaa trendeistä omalla toiminta-alalla, mikä on välttämätöntä politiikkatoimien ennakoinnille.*
- *Olisi voinut olla rohkeammin skenaariopaperi. Teemat olisi voinut fokusoida vielä terävämmiin ja provokatiivisempiin sekä tiiviimpiin.*

Miten tulevaisuuskat- sausten yhteismitallisuutta voitaisiin parantaa?

- *Toimintaympäristökuvauksen valmistelijoiden olisi hyvä osallistua ministeriöiden tulevaisuuskat-
sausten laadintaan.*
- *Jotta toimintaympäristökuvauksen perusajatuksia siirtyisivät ministeriöiden tulevaisuus-
kat-
saustyöryhmille, olisi syytä järjestää niiden jäsenille evästystyöpajoja tms.*
- *Eri ministeriöiden tulevaisuuskat-
sausten horisontaalinen ote on vaihteleva. Tässä suhteessa ohjeistus voisi olla tarkempaa. Jatkossa tulevaisuuskat-
saustensa voitaisiin edellyttää vastauksia joihinkin yhteisiin avainkysymyksiin.*
- *Olisi erittäin tärkeää, että ennakoitiverkosto tuottaisi ministeriöiden tulevaisuuskat-
sausten yhdenmukaisuuden varmistamiseksi kehikon, jonka mukaan kukin tekisi katsauksen. Silloin olisi mahdollista laatia myös koko kaikki hallinnonalat kattava tulevaisuuskat-
sausyhteenveto.*
- *Tulevaisuuskat-
sausten läpileikkaavana teemana voisi olla johdonmukaisuus ja toiminta ulkosuhteissa. Katsauksissa voisi olla pohdintaa siitä, miten EU omalla sektorilla toimii huomioiden myös teemat, jotka unionissakin ovat läpileikkaavia ja edellyttävät koordinaa-
tiota ja johdonmukaisuutta.*
- *Tulevaisuuskat-
saustensa voisi tuoda selvemmin esiin pohdintaa yhteistyön tarpeesta kansallisesti ministeriöiden ja muiden toimijoiden kesken.*
- *Täydellinen rakenteellinen yhteismitallisuus ei liene mahdollista eikä välttämättä tarkoi-
tustenmukaistakaan – hallinnonalojen välillä on eroja ja näkökulmat poikkeavat väistämättä.*

Ennakointiyhteistyön tarve

- *Jokaisen ministeriön normaaliin toimintaan kuuluu toimintaympäristön seuraaminen, tilannekuvatyö tai toimintaympäristöanalyysiksi. Tavoitteena on luoda tiedollista pohjaa rationaaliselle suunnittelulle ja päätöksenteolle.*
- *Ministeriöt ovat parhaita asiantuntijoita oman toimialansa toimintaympäristönäkemyksen luomisessa. Valtioneuvoston kokonaisuutta ajatellen ongelmana on sektoriministeriön näkökulman kapea-alaisuus.*
- *Hallinnon siiloutumistendenssin vuoksi on jatkuva tarve horisontaalisille informaatorakenteille. Niillä on keskeinen merkitys sekä faktatiedon että vaikutelmien vaihtamisessa hallinnonalojen välillä. On tärkeää, että toisten hallinnonalojen ajattelutapoja tunnetaan, niin että ymmärrys kokonaisuudesta valtioneuvostotasolla kasvaa.*

Mitä opittavaa seuraavalle hallituskaudelle

- *Voisiko uutta verkostoa asetettaessa pohtia horisontaaliteemat tai selvitettävät erityisteemat etukäteen? Toimintaympäristökuvauksessa voitaisiin keskittyä paitsi toimintaympäristöön yleisesti, myös tiettyihin Suomen kannalta tärkeisiin erityiskysymyksiin.*
- *Jatkossa voisi ajatella esimerkiksi perustrendien tilaamista ostopalveluna, jolloin virkamiesten työaikaa voitaisiin käyttää kohdennetummin hallinnonalakohtaiseen tai erilaisia ilmiöitä koskevaan tarkasteluun.*
- *Jatkossa kannattaa selvittää, minkälaisia toimintaympäristöanalyysijä eri puolilla laaditaan ja kuinka valtioneuvosto voisi hyödyntää niitä. Samoin on mietittävä, missä on valtioneuvoston ennakointiverkoston oma suhteellinen etu toimintaympäristökuvauksen suhteen ja millainen kuvaus palvelee parhaiten valtioneuvoston tarpeita.*
- *Ennakointiverkosto on keskittynyt toimintaympäristökuvauksen tuottamiseen. Toimintaympäristökuvauksella on ymmärretty painotuotteeksi. Kun ennakointiverkoston tulevaisuutta pohditaan, eräs vaihtoehto on ymmärtää toimintaympäristökuvauksia jatkuvaksi prosessiksi, eräänlaiseksi toimintaympäristötarkasteluksi, joka toteutuu verkostossa.*

C. Arviointi vuosien 2007–2010 toiminnasta ja toimintasuosituksia tulevaan

Verkoston jäsenten käsityksiä verkoston toiminnasta selvitettiin syksyllä 2010 sähköisellä kyselyllä, jonka Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskus toteutti. Tämä arviointi löytyy osoitteesta (<http://www.vnk.fi/julkaisut/raportit/fi.jsp?year=2011>).

Kyselyn **yhteenvedossa** todetaan:

- *Ennakointiverkoston toiminta on tarpeellista ja sitä tarvitaan tulevaisuudessa.*
- *Ennakointi on kansainvälisesti kasvava toimintamuoto ja Suomen tulee olla siinä mukana aktiivisena toimijana.*
- *On hakeuduttava ja toteutettava yhteistyötä muiden ennakointityötä tekevien tahojen kanssa kotimaassa ja kansainvälisesti.*
- *Toimintaympäristökuvauksista voidaan kehittää tuotteeksi.*
- *Poikkisektoraalinen yhteistyö on erittäin tärkeää jatkossa.*
- *Ennakointiverkoston toimintasuunnitelma, työskentelystä sopiminen ja aikatauluttaminen tulee tehdä hallituskauden alussa, jotta vältetään päällekkäistä työtä.*
- *On ratkaistava kysymys, kuinka laajalti ennakointitietoa hyödynnetään. Onko se valtionhallintokeskeistä vai jalkautetaanko sitä kansalaisyhteiskunnan toimintoihin ja alueille?*

Tulevaisuuden tutkimuksen keskuksen raportissa arvioinnin tekijät esittävät ennakoitiverkoston roolia, tehtäviä ja käytäntöjä koskevia **suosituksia**. Seuraavassa on niistä yhteenveto.

Valtioneuvoston ennakoitiverkoston rooli

1. *Ennakoitiverkoston luonteva rooli on ennakointitiedon kerääjä, suodattaja ja välittäjä. Valtioneuvoston ennakoitiverkosto on ennakointitiedon käyttäjä, ei sen varsinainen tuottaja.*
2. *Kompleksisessa maailmassa sopiva organisoitumisen malli on verkosto.*
3. *Ennakoitiverkostoa tarvitaan, koska ennakoinnin merkitys maailmassa kasvaa.*
4. *Monialaisuus on etu verkostolle.*

Valtioneuvoston ennakoitiverkoston tehtävät

Ennakoitiverkoston tehtäviä koskevia toimitus suosituksia:

1. *Päätöksenteon tukeminen on ennakoitiverkoston tärkein tehtävä.*
2. *Vaihtoehtoisten kehityspolkujen ja uusien näkemysten ja poikkihallinnollisten avausten esittely voisi olla verkoston yhtenä tehtävistä.*
3. *Ennakoitityö johtamisen välineenä vaatii kehittämistä.*
4. *Toimintaympäristökuvaustyön jatkuminen olisi tärkeätä.*
5. *Ennakoitiverkoston jäsenten ennakointiosaamisen vahvistaminen tulee ottaa myös tavoitteeksi.*
6. *Ennakoitiverkoston toiminnasta tulee myös viestiä.*
7. *Ennakoitiverkoston on seurattava EU:ta ja sen toimia.*
8. *Ennakoitiverkoston suhde alue- ja paikallistasoon on määriteltävä.*
9. *Uusia toimintatapoja kannattaa kokeilla myös ennakoinnin ja arvioinnin suhdetta voi tarkastella.*
10. *Resurssien niukkuus rajoittaa toimintaa.*

Ennakoitiverkoston ennakoitikäytännöt 2011–2014

1. *Ennakoitiverkostotyössä tarvitaan kohtaamisia ja keskusteluja.*
2. *Sähköisten työkalujen käyttöä selvitettävä.*
3. *Työn aikajänteet on määriteltävä – pitkä ja/vai lyhyt aikajänne.*
4. *Verkoston optimaalinen koko on määriteltävä.*
5. *Verkoston toimintasuunnitelman tulisi laatia hallituskauden alussa.*
6. *Kokonaiskuvan tulee laatia ennakoinnin kehittymisestä ministeriöissä.*
7. *Tulee katsoa, mitä voidaan oppia yritysten ennakoititoiminnasta.*
8. *Tarvitaan tutkimustiedon seulontaa ja ymmärrettäväksi tekemistä.*
9. *Tiedon epävarmuudet sekä kieli- ja kommunikaatio-ongelmat on otettava huomioon.*
10. *Ennakoitiyhteistyön tiivistämiseen on tarvetta kansallisesti.*

Johtopäätöksiä

Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen raportissa tehdään johtopäätöksiä verkoston tulevasta toiminnasta, joita on lainattu seuraavassa.

”Tulevaisuuden näkökulmasta ennakkoinnin kehityssuuntia ovat järjestelmälliset ennakointi-prosessit, jotka toteutetaan jatkuvan toiminnan periaatteilla. Iteraatioprosessit parantavat tiedon laatua. Menetelmällisesti ennakointi on kehittymässä suurten ja kompleksisten tietomassojen hallintaan ja erilaisilla menetelmillä tuotetun tiedon yhdistämiseen. Suomessa erityisesti määrällinen ennakointi on järjestelmällistä ja sen hyödyntämistavat vakiintuneita. Määrälliseen ennakointiin on kuitenkin suhteellisen hankala yhdistää laadullista ennakointitietoa niin, että siitä muodostuisi johdonmukainen kokonaisuus.

Ennakointimenetelmissä näyttäisi lisääntyvän mallinnukset ja simulaatiot, joilla tuotetaan vaihtoehtoja ja rakennetaan kokonaiskuvia. Lisäksi visuaalisten elementtien ottaminen mukaan ennakointiin on selkeästi lisääntymässä esimerkiksi tuotekehitystarkoituksissa. Tätä varten kehitetään esimerkiksi tulevaisuuslaboratorioita ja -ikkunoita ennakointitiedon visualisointiin ja käsittelyyn.

Ennakkoinnin rooli strategisen viestinnän ja kansalaisvaikuttamisen sekä osallistumisen foorumina tai kenttänä on selvästi vahvistumassa. Ennakkoinnin avulla voi siis viestiä monia asioita ja luoda brändiä eri toiminnoille.

Eri ministeriöiden strategisten hankkeiden suunnittelua ja koordinoitua voitaisiin siirtää valtioneuvoston ennakointiverkoston tehtäväksi. Rooli voisi olla tukeva ja fasilitoiva yli ministerirajojen menevissä hankkeissa. Toiminnan avulla voidaan saavuttaa monipuolinen kuva ja kriittinen analyysi tulevaisuuden suunnista.

Suomessa pitäisi pystyä jäsentämään koko ennakkoinnin kokonaisuus niin, että eri puolilla tehty ennakointityö olisi koordinoitua ja toisiaan täydentävä. Ennakointiverkosto joutuu asemaan itsensä eri toimijoiden joukossa ja määrittelemään roolinsa suhteessa niihin. Ennakointiverkosto voi valita monesta roolista ja määritellä tehtävänsä sen mukaan. Keskeistä on, että valtakunnallinen toimija kehittää ennakointitiedon laatua ja sen käyttöä päätöksenteossa.

Eriyinen haaste ennakkoinnille on epäjatkuvuudet ja uudet yllätykselliset ilmiöt. Haasteeseen vastaaminen on tulevaisuudentutkimuksen teoreettisen ja menetelmällisen keskustelun tärkeimpiä aiheita. Valtioneuvoston ennakointiverkoston tehtävänä ei ole haasteen ratkaiseminen, mutta siitä käytävää keskustelua on hyvä seurata. Keskustelun seuraamista vaikeuttaa toisaalta siinä käytettyjen käsitteiden moninaisuus ja päällekkäisyys, joiden syntyyn vaikuttaa tulevaisuudentutkimuksen ja ennakkoinnin muuttuminen toimintaympäristön muutosten myötä. Akateemista keskustelua käydään siitä, voidaanko esim. ”mustia joutsenia” ylipäättään ennakoida muuten kuin, että niitä tulee joka tapauksessa, mutta niiden sisältöä ei voitaisi ennakoida.

Toinen haaste on politiikan valmistelun ja poliittisten päätösten suhde. Virkamiehet valmistavat ministeriöiden ja valtioneuvoston päätökset, jolloin tulevaisuusarviot vaikuttavat tehtäviin päätöksiin. Tulevaisuusvaihtoehtojen merkitys korostuu ja on esitettävä vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia poliittiseen päätöksentekoon, koska tekemämme valinnat vaikuttavat tulevaisuuden muotoutumiseen.

Suomalaisen yhteiskunnan jatkuvuus on perimmiltään riippuvainen taloudesta ellei sitten tapahdu jostain ääri-ilmioistä aiheutuvaa täydellistä romahtamista, joka tuhoaisi yhteiskunnan toiminnan edellytykset (tällainen tulevaisuudenkuva on tietysti mahdollinen). Näyttää ilmeiseltä, että tarvitaan talouden monipuolistamista. Globaalin talouden mekanismit yhdistettynä kasvaneeseen muutosnopeuteen ovat luomassa ja osaksi luoneet tilanteen, jossa yksipuolinen tuotantorakenne ei toimi. Tarvitaan uusia ideoita, innovaatioita, niistä kehitettyjä tuotteita

ta, joustavia ja muuntautumiskykyisiä rakenteita, jotta talouden toimivuus säilyisi. Ja nämä vaateet on sovittava niukentuvaan resurssimaailmaan ja kestävyystavoitteisiin.

Toinen peruskysymys on energia ja siihen kytkeytyvät asiat energiankulutuksen määrästä ja miten tuotamme energiaa ja erityisesti sähköä. Huolimatta energiakeskustelun asemasotaa muistuttavasta tilanteesta, jossa osapuolet ovat omissa käsitystensä juoksuhaudoissa, on eri vaihtoehtojen jatkuva pohdinta ja seuranta tarpeellista. Japanin luonnonkatastrofin luoma tilanne keväällä 2011 on esimerkiksi muuttanut jälleen ydinvoiman asemaa energiakeskustelussa.

Suomen talouden mahdollisuudet voidaan nähdä usealla tavalla ja uusia ajatuksia tulisi etsiä jatkuvasti, mutta seuraavia mahdollisuuksia on viime vuosina esitetty.

- 1. Kestävä biotalous*
- 2. Luovan talouden eri muodot, uusia merkityksiä luovat talouden alat*
- 3. Puun moninaiskäyttö (esim. biomassa, puutuoteteollisuus, energiakäyttö)*
- 4. Hyvinvointipalvelujen uudet tuotantotavat*
- 5. Koulutuksen järjestelmien vienti*
- 6. Matkailu ja elämystuotanto urbanisoituvan maailman tarpeisiin*
- 7. Teknologioiden yhdistelemisen (konvergenssin) mahdollisuudet*

Valtioneuvoston ennakointiverkostolla on oma roolinsa suomalaisen yhteiskunnan toimintaedellytysten ennakoinnissa tulevaisuuden Suomea ja maailmaa muotoiltaessa.”

LIITE Valtioneuvoston ennakointiverkoston jäsenet 20.11.2007–30.4.2011

Puheenjohtaja

Ennakointiverkoston puheenjohtajuus kiertää ministeriöiden kesken.

yljohtaja Sakari Karjalainen, opetus- ja kulttuuriministeriö, 20.11.2007–31.12.2009

teollisuusneuvos Paula Nybergh, työ- ja elinkeinoministeriö, 1.1.2010–

Varapuheenjohtaja

teollisuusneuvos Paula Nybergh, työ- ja elinkeinoministeriö, 9.10.2008–31.12.2009

finanssineuvos Marja-Liisa Parjanne, sosiaali- ja terveysministeriö, 1.1.2010–

Jäsenet

ekonomisti Pekka Sinko
tilanekuvakoordinaattori Hannu Mäntyvaara 1.3.2008–31.3.2011
valtioneuvoston kanslia

lähetystöneuvos Anne Ahonen
tilanekuvavastuuvirkamies Hannu Mäntyvaara, 20.11.2007–28.2.2008
suunnittelu- ja tutkimuspäällikkö Limnell Eija, 20.11.2007–9.10.2008
erikoistutkija Kari Möttölä, 9.10.2008–
ulkoasiainministeriö

kehittämispäällikkö Kaisa Sistonen
neuvotteleva virkamies Aarne Kinnunen
oikeusministeriö

sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö Tarja Mankkinen
ylitarkastaja Johan Pawli, 20.11.2007–31.12.2008
ylitarkastaja Tarja Rantala, 27.4.–30.8.2009
ylitarkastaja Sari Haavisto, 1.9.2010–
sisäasiainministeriö

hallitussihteeri Timo Tuovinen
erityisasiantuntija Karoliina Honkanen, 9.10.2008–31.12.2009
neuvotteleva virkamies Anu Sallinen, 20.11.2007–9.10.2008, 1.1.2010–
puolustusministeriö

finanssisihteeri Annika Klimenko, 20.11.2007–9.10.2008
finanssineuvos Jorma Tuukkanen, 20.11.2007–13.4.2010
finanssisihteeri Jonna Berghäll, 9.10.2008–
finanssisihteeri Lauri Taro, 13.4.2010–
valtiovarainministeriö

neuvotteleva virkamies Ville Heinonen
kulttuuriasiainneuvos Esa Pirnes, 1.1.2010–
opetus- ja kulttuuriministeriö

elintarviketurvallisuusjohtaja Veli-Mikko Niemi
metsäneuvos Marja Kokkonen
maa- ja metsätalousministeriö

liikenneneuvos Riitta Viren
neuvotteleva virkamies Päivi Antikainen, 20.11.2007–31.12.2009
viestintäneuvos Ismo Kosonen, 1.1.2010–
liikenne- ja viestintäministeriö

neuvotteleva virkamies Pirjo Sarvimäki
finanssineuvos Marja-Liisa Parjanne, 20.11.2007–31.12.2009
sosiaali- ja terveysministeriö

teollisuusneuvos Alpo Kuparinen, 20.11.2007–9.10.2008
neuvotteleva virkamies Heli Saijets, 20.11.2007–25.8.2010
teollisuusneuvos Antti Joensuu, 25.8.2010–
työ- ja elinkeinoministeriö

ympäristöneuvos Sauli Rouhinen
Kehittämispäällikkö Auli Keskinen 20.11.2007–31.12.2009
tutkimusjohtaja Laura Höijer, 1.1.2010–
ympäristöministeriö

Sihteerit

neuvotteleva virkamies Riitta Kirjavainen, valtioneuvoston kanslia (pääsihteeri)
ylitarkastaja Martti Myllylä, työ- ja elinkeinoministeriö (asiantuntijasihteeri,
9.10.2008–)
ylitarkastaja Antti Alila, sosiaali- ja terveysministeriö (asiantuntijasihteeri,
1.1.2010–)
erikoissuunnittelija Esa Pirnes, opetus- ja kulttuuriministeriö (asiantuntijasihteeri
20.11.2007–31.12.2009)
opetusneuvos Marja Pulkkinen, opetusministeriö (pysyvä asiantuntija,
1.1.2010–)

Kaikki edellä mainitut virkamiehet toimivat verkostossa oman toimensa ohella.

Työvaliokunta

Verkoston työskentelyä valmisteli työvaliokunta, jonka muodostavat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä sihteerit.



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