



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminta ja tulevaisuus

Arviointia vuosien 2007–2010 toiminnasta
ja toimintasuosituksia tulevaan

Toimittaneet: Juha Kaskinen ja Riikka Saarimaa
Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun yliopisto
18.4.2010

Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminta ja tulevaisuus

– Arviointia vuosien 2007–2010 toiminnasta ja toimintasuosituksia tulevaan

Toimittaneet: Juha Kaskinen ja Riikka Saarimaa
Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun yliopisto

18.4.2010

Sisältö

1	VALTIONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTON ARVIOINTITYÖN TAUSTA, TAVOITTEET JA TOTEUTUS	5
1.1	Ennakointiverkoston toiminta vuosina 2007–2010	5
2	VALTIONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTON TOIMINNAN ARVIOINNIN TULOSTEN YHTEENVETO ..	6
2.1	Toimintaympäristökuvauksen laadinnan ja vaikuttavuuden arvioinnin tuloksia.....	6
2.2	Ennakointiverkoston nykytila ja tulevaisuus – kyselyn tulokset.....	9
3	ENNAKOINTIYMPÄRISTÖ: MILLAISESSA MAAILMASSA ENNAKOINTIA TEHDÄÄN TULEVAISUUDESSA	12
4	SUOSITUKSIA VALTIONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTON TOIMINTAAN	13
4.1	Ennakointiverkoston rooli.....	13
4.2	Ennakointiverkoston tehtävät.....	14
4.3	Ennakointiverkoston ennakointikäytännöt vuosina 2011–2014.....	18
5	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ.....	21
	LIITE 1 Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminnan nykytila ja tulevaisuus – kyselylomake	24
	LIITE 2 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset.....	26
	Lähteet.....	27

1 VALTIONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTON ARVIOINTITYÖN TAUSTA, TAVOITTEET JA TOTEUTUS

Valtioneuvoston ennakointiverkosto (jäljempänä ennakointiverkosto) toteutti toimintansa arvioinnin vaalikauden 2007–2010 ajalta ja pyrki samalla etsimään uusia ja ajan haasteisiin vastaavia suuntia ennakointiyhteistyöhön. Tavoitteena oli kriittisen itsearvioinnin lisäksi kehittää ennakointiverkoston toimintamalleja siten, että ne vastaisivat muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Näin ollen arviointityössä tarkastelu kohdistui monitahoisesti verkoston toimintatapoihin ja -malleihin. Työssä pyrittiin tunnistamaan nykyisen toimikauden aikana ilmenneitä ongelmia, hyviä kokemuksia ja ideoimaan tulevaa toimintaa. Turun yliopiston Tutkivaisuuden tutkimuskeskus (TuTu) osallistui arviointiin avustavassa roolissa ja ennakkoinnin asiantuntijana. Arviointityö tehtiin loppuvuoden 2010 ja alkuvuoden 2011 aikana.

Osana arviointityötä ennakointiverkoston jäsenet ovat arvioineet keväällä 2010 toimintaympäristökuvauksen laadintaprosessin sekä käyneet syksyllä 2010 arviointikeskustelua sen vaikeavuudesta. Tämän lisäksi kerättiin aineistoa sähköisellä webropol-kyselyllä: valtioneuvoston ennakointiverkoston nykytila ja tulevaisuus -kysely lähetettiin ennakointiverkoston entisille ja nykyisille 37:nelle jäsenelle ja siihen saatiin 21 vastausta. Ennakointiverkosto suunnitteli kyselyn yhdessä TuTu:n kanssa, mutta TuTu lähetti kyselyn, vastaanotti vastaukset ja analysoi vastaukset (ks. Liite 1). Kyselyn tarkoituksena oli kerätä tietoa ja näkemyksiä ennakointiverkoston toiminnasta nykyisellä vaalikaudella ja kerätä ajatuksia ja ideoita tulevaisuuden toimintaa varten.

Kyselyn jälkeen järjestettiin ennakointiverkoston nykyisille jäsenille kokous, jossa esiteltiin kyselyn alustavia tuloksia ja käytiin niistä keskustelua. Ennakointiverkoston työvaliokunnalle järjestettiin lisäksi työpaja, johon TuTu osallistui moderaattorina. Raportin toimittajat ovat koonneet seuraaviin lukuihin tulokset toimintaympäristökuvauksen arvioinnista, kyselystä, keskusteluista ja työpajasta. Raportti on tulevaisuuteen luotaava ja siinä tarkastellaan tarpeita ja ehdotetaan myös toimenpiteitä ennakointiverkoston toiminnalle tulevaisuudessa.

1.1 Ennakointiverkoston toiminta vuosina 2007–2010

Nykyinen valtioneuvoston ennakointiverkosto perustettiin vuonna 2007 ministeriöiden ennakkoinnin yhteistyölinkiksi ja koordinaattoriksi. Verkoston toimintaan ovat sisältyneet esimerkiksi sisäiset seminaarit, vierailut ja asiantuntijakuulemiset, kokoukset ja keskustelut. Ennakointiverkoston toteuttama suuri työ on ollut toimintaympäristökuvauksen laatiminen. *Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla. Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi* (joulukuu 2009) sekä vahva myötävaikutus ministeriöiden hallinnonaloja koskevien tulevaisuuskatsausten tekemiseen (ks. Liite 2).

2 VALTIONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTON TOIMINNAN ARVIOINNIN TULOSTEN YHTEENVETO

Luvun sisältönä on toimintaympäristökuvauksen laadinnasta ja vaikuttavuudesta tehdyn arvion sekä kyselyn tulosten yhteenveto.

2.1 Toimintaympäristökuvauksen laadinnan ja vaikuttavuuden arvioinnin tuloksia

Ennakointiverkoston piirissä tehdyssä arviossa tarkasteltiin toimintaympäristökuvauksen laadintaa ja vaikuttavuutta seuraavin kysymyksiin: Miten toimintaympäristökuvausta hyödynnettiin ministeriössä tulevaisuuskatsausta valmisteltaessa? Mitä muuta käyttöä toimintaympäristökuvauksella mahdollisesti on ollut? Millainen toimintaympäristökuvauksen olisi pitänyt olla, jotta siitä olisi ollut enemmän hyötyä? Miten tulevaisuuskatsausten yhteismitallisuutta voitaisiin parantaa? Seuraavaan on koottu jäsenten näkemyksiä.

Toimintaympäristökuvauksen hyödyntäminen ministeriöiden tulevaisuuskatsausten laadinnassa:

- Toimintaympäristökuvaus on ollut vahvasti ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustalla. Se esitteli toimintaympäristön yleiset kehitystrendit niin globaalilla kuin kansallisella tasolla hyvin perustellen. Ministeriöiden katsauksissa niistä on poimittu ministeriöiden hallinnonalan kannalta keskeiset toimintaympäristöä koskevat perusväittämät, joita on täydennetty ministeriön toimialaa koskevien asioiden osalta omissa tulevaisuus- ja strategiatöissä esille tulleilla yksityiskohtaisemmilla tiedoilla.
- Toimintaympäristökuvaus antoi tulevaisuuskatsausten laadintatyölle tulevaisuuden viitekehyksen ja vaikutti ministeriöiden päälinjausten valintaan. Toimintaympäristökuvausta mainostettiin ja sen roolia korostettiin tulevaisuuskatsauksen valmisteluprosessissa sekä ministeriön sisällä että sidosryhmien kanssa käydyissä keskusteluissa. Toisaalta suorat lainaukset siitä ovat kuitenkin työn kehittyessä jääneet pois katsausten varsinaisesta tekstistä.
- Toimintaympäristökuvausta sovellettiin erityisesti katsauksen rakenteen ja päälinjausten hahmottamisessa.

Toimintaympäristökuvauksen hyödyntäminen ministeriössä tulevaisuuskatsausta valmisteltaessa olisi voinut olla laajempaa mikäli:

- toimintaympäristökuvaus olisi ollut lyhyempi ja tiiviimpi kokonaisuus.
- tarkastelu olisi tehty enemmän Suomen näkökulmasta. Nyt se käsitteli enemmän globaaleja muutosvoimia, joiden yhtymäkohdat joidenkin ministeriöiden toimialaan ovat ohuet ja välilliset.
- Toimintaympäristökuvauksen hyvä puoli on sen skenaariomaisuus eli vaihtoehtoisten kehityskulkujen hahmottaminen, mutta se puoli ei ole välittynyt ministeriön lopulliseen katsaukseen.
- Strategia- ja tulevaisuuskatsausprosesseissa tulisi käyttää aikaa enemmän siihen millaisia vaikutuksia kuvauksen globaaleilla muutosvoimilla on hallinnonalalla.

Mitä muuta käyttöä toimintaympäristökuvauksella mahdollisesti on ollut?

- Välillinen vaikutus tapahtuu ministeriöiden toiminnan suunnitteluprosessin kautta.
- Toimintaympäristökuvausta hyödynnetään ministeriön strategiatyön valmistelussa ja ohjelmien laadinnassa ja strategisessa suunnittelussa.
- Toimintaympäristökuvaus toimii taustamateriaalina joidenkin ministeriöiden osastojen tulevaisuusseminaareissa. Sitä on hyvä täydentää muilla tulevaisuuskatsauksilla ja myös ennakointiverkoston kautta saatavalla muulla ennakointimateriaalilla.
- Eurooppa 2020 -ohjelman valmistelussa on tarjottu ministeriön tulevaisuuskatsauksessa esille tuotuja asioita siltä osin kuin ne liittyvät Eurooppa 2020:n teemoihin ja painopisteisiin. Sikäli kuin ministeriön tulevaisuuskatsaus heijastelee ennakointiverkoston toimintaympäristökuvausta, näiden kolmen dokumentin välille voi syntyä ketjutus.
- Toimintaympäristökuvaus toimii käsikirjana ministeriöiden virkamiesten omassa työssä.
- Ulkomaisille yhteistyötahoille on jaettu englanninkielistä versiota, jolloin toimintaympäristökuvauksella on rooli kansainvälisenä osoituksena Suomen ennakointityöstä.

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

- Laajuus on luonut haasteita sen käytölle ja tiiviimpänä se voisi vaikuttaa tehokkaammin.
- Toimintaympäristökuvauksen tulisi tuoda selkeästi esiin todennetut megatrendit, joiden vaikutuksia jo arvioidaan, ja toisaalta uudet trendit heikompine signaaleineen, jotka ovat vasta nousemassa.
- Toimintaympäristökuvaus olisi voinut olla rohkeampi skenaariopaperi ja teemat olisi voinut fokusoida vielä terävämmiin, provokatiivisempiin ja lyhyempiin.

Miten tulevaisuuskatsausten yhteismitallisuutta voitaisiin parantaa?

- Täydellinen rakenteellinen yhteismitallisuus ei liene mahdollista eikä välttämättä tarkoituksenmukaistakaan toimialojen eroavaisuuksien vuoksi.
- Tulevaisuuskatsauksilta voitaisiin edellyttää vastauksia joihinkin yhteisiin avainkysymyksiin, kuten arviota EU-vaikuttamisesta samoin kuin kansainvälisistä toimijoista ja organisaatiosta, jotka ovat olennaisia Suomelle tärkeän kysymyksen ajamiseksi.
- Pohdintaa miten EU omalla sektorilla toimii huomioiden myös teemat, jotka unionisakin ovat läpileikkaavia ja edellyttävät useiden komission pääosastojen työn koordinaatiota ja johdonmukaisuutta.
- Läpileikkaavana haasteena voisi olla johdonmukaisuus ja toiminta ulkosuhteissa, mikä saattaa edellyttää poikkihallinnollisen työryhmän tekemää arviointia, joka liitettäisiin tulevaisuuskatsausten "pakettiin".
- Pohdintaa yhteistyön tarpeesta kansallisesti ministeriöiden ja muiden toimijoiden kesken
- Eri ministeriöiden tulevaisuuskatsausten horisontaalinen ote on vaihteleva. Tässä suhteessa ohjeistus voisi olla hiukan tarkempaa. Jokainen hallinnonala on kirjoittanut

katsauksen omista lähtökohdistaan. Kirjaukset uuteen hallitusohjelmaan voivat tulla myös aika heterogeenisiksi ja erimittaisiksi. Hallinnonaloilta olisi voinut pyytää toimenpiteitä nimenomaisesti tiettyjen ilmiöiden ja läpileikkaavien teemojen hoitamiseen.

Mitä opittavaa toimintaympäristökuvauksen laadinnasta on seuraavalle hallituskaudelle?

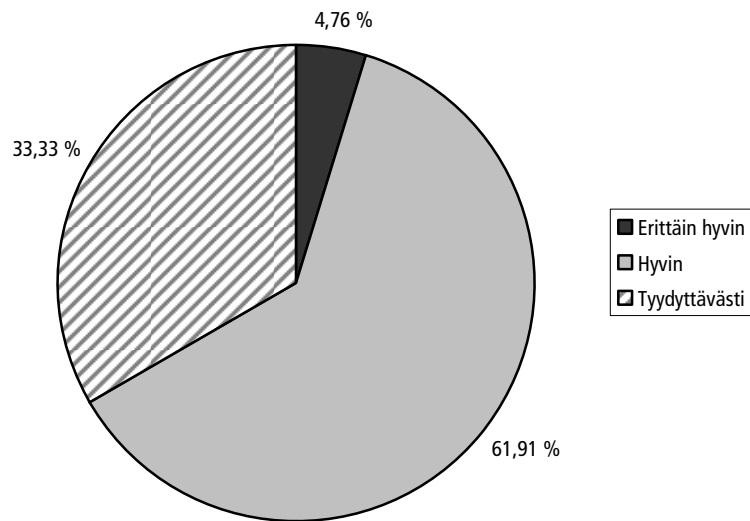
- Toimintaympäristökuvauksessa voitaisiin keskittyä sekä toimintaympäristöön yleisesti että tiettyihin Suomen kannalta tärkeisiin erityiskysymyksiin.
- Kuvauksen tulisi palvella valtioneuvoston tarpeita.
- Jokaisen ministeriön normaaliin toimintaan kuuluu toimintaympäristön seuraaminen, tilannekuvatyö tai toimintaympäristöanalyysiksi. Tavoitteena on luoda tiedollista pohjaa rationaaliselle suunnittelulle ja päätöksenteolle. Myös tulevaisuuden ennakointi on osa tätä kognitiivista prosessia.
- Ministeriöt ovat parhaita asiantuntijoita oman toimialansa toimintaympäristönäkemysluomisessa. Valtioneuvoston kokonaisuutta ajatellen puute on kuitenkin sektoriministeriön näkökulman kapea-alaisuus.
- Ennakointiverkosto on hyödyllinen horisontaalinen informaatorakenne valtioneuvostotasolla.
- Toimintaympäristöanalyysiä, -kuvauksen tai perustrendien tilaamista ostopalveluna ulkopuolisilta konsulteilta tai tutkimuslaitoksilta on harkittava. Virkamiesten työhön käyttämä aikaresurssi voitaisiin käyttää kohdennetummin hallinnonaloittaeseen tai erilaisia ilmiöitä koskevaan tarkasteluun.
- Ennakointiverkosto on keskittynyt vahvasti toimintaympäristökuvauksen tuottamiseen. Toimintaympäristökuvauksen oli tarkoitus edustaa verkoston yhteistä näkemystä erinäisistä kehityskuluista tulevaisuudessa. Toisaalta jälkitarkastelu on tuottanut pettymyksen kun vaivannäöstä huolimatta julkaisun suoranainen käyttöarvo jäi vähäiseksi, vaikka se on palvellut tausta-aineistona tulevaisuuskatsausten laatimisessa ministeriöissä.
- Kansliapäälliköiden rooli on tärkeä – heille pitää luoda myös edellytykset toimia katsausprosessien johdossa.
- Toimintaympäristökuvauksen perusajatukset tulisi siirtyä ministeriöiden tulevaisuuskatsaustyöryhmille, joten olisi järjestää evästystyöpajoja tai koulutusta myös muille kuin kansliapäälliköille, joista vain muutamat johtivat tulevaisuuskatsaustyötä ministeriössään.
- Ennakointiverkoston tulisi tuottaa ministeriöiden tulevaisuuskatsausten yhdenmukaisuuden varmistamiseksi mallin, jonka mukaan kukin tekisi katsauksen. Silloin olisi mahdollista laatia myös koko valtioneuvoston tulevaisuuskatsausyhteenveto.

2.2 Ennakointiverkoston nykytila ja tulevaisuus – kyselyn tulokset

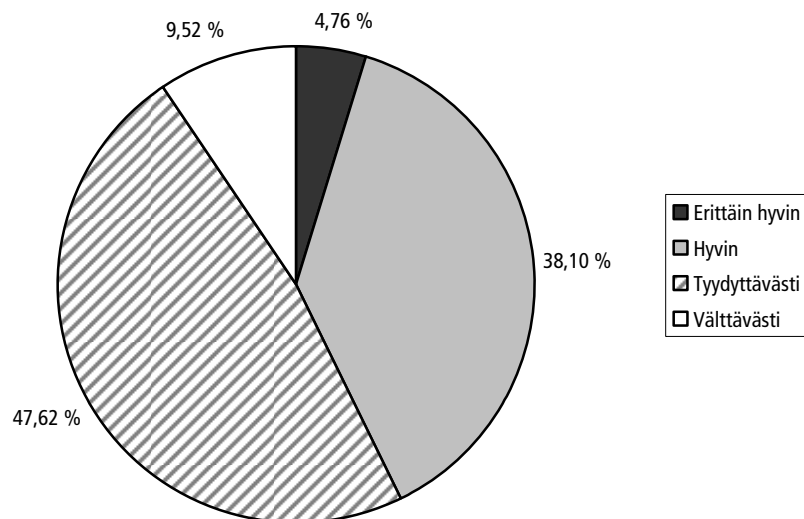
Kysely rakentui pääasiassa avoimista kysymyksistä, joiden katsottiin tuovan esille perusteltuja toimintaa koskevia näkemyksiä paremmin kuin suljetuissa vastausvaihtoehdoissa. Suljettuja kysymyksiä oli kaksi, joista ensimmäisessä pyydettiin arvioimaan sitä, miten ennakointiverkosto on saavuttanut tavoitteensa tehtävissä, jotka sille annettiin.

Vastausten perusteella ennakointiverkosto on saavuttanut tavoitteensa seuraavasti:

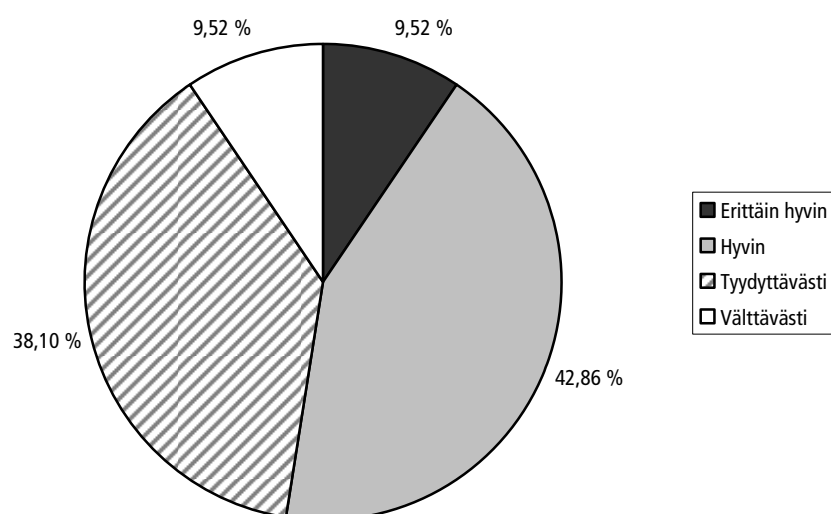
Laajavaikutteisten muutostekijöiden, kehitystrendien ja heikkojen signaalien käsittely yhteistyössä muiden ennakointia harjoittavien tahojen kanssa (5 % erittäin hyvin; 62 % hyvin; 33 % tyydyttävästi)



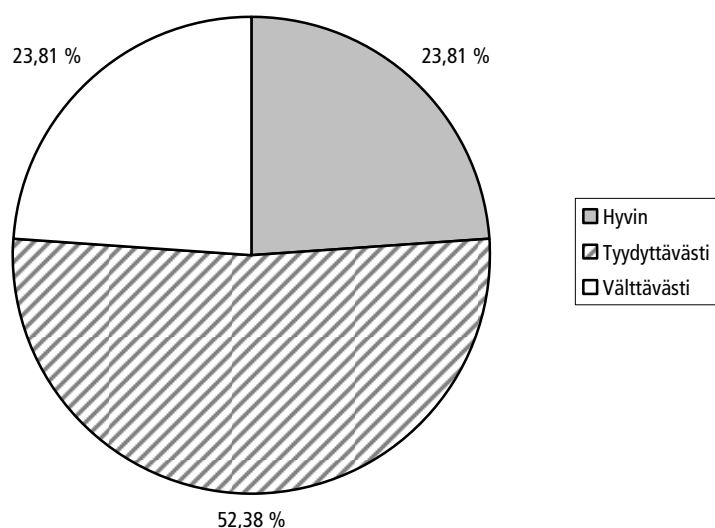
Ennakointitiedon vaikuttavuuden parantaminen poliittisessa päätöksenteossa (erittäin hyvin 5 %; hyvin 38 %, tyydyttävästi 48 % ja välttävästi 9 %)



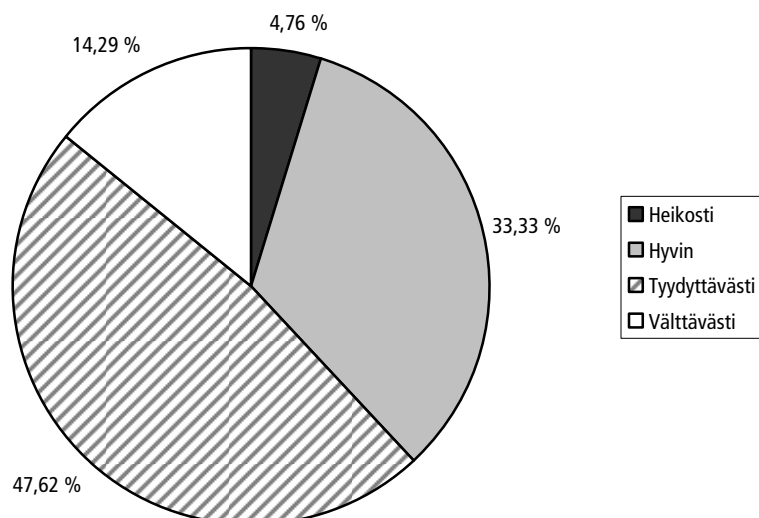
Toimiminen ministeriöiden yhteydenpidon foorumina valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelussa (9,5 % erittäin hyvin; 43 % hyvin, 38 % tyydyttävästi; 9,5 % välttävästi).



Ennakointitiedon seulominen ja huomion kiinnittäminen ministeriöiden ennakointityön mahdollisiin päällekkäisyyksiin, tulosten erilaisuuteen ja ennakointityön katvealueisiin (hyvin 24 %, tyydyttävästi 52 % ja välttävästi 24 %).



Hallinnonalojen rajat ylittävää ennakointiyhteistyötä koskevien aloitteiden tekeminen (33 % hyvin, 48 % tyydyttävästi, 14 % välttävästi, 5 % heikosti).



Verkoston toiminnassa oltiin tyytyväisiä:

1. Laajavaikutteisten muutostekijöiden, kehitystrendien ja heikkojen signaalien käsittely yhteistyössä muiden ennakointia harjoittavien tahojen kanssa,
2. Ennakointitiedon vaikuttavuuden parantaminen poliittisessa päätöksenteossa ja
3. Toimintaan ministeriöiden yhteydenpidon foorumina valtioneuvoston tulevaisuus-selonteon valmistelussa suhteen.

Muissa tavoitteissa ei ole saavutettu hyvää tasoa ja toimintamalleja tulisi kehittää.

Kyselyn avoimissa kysymyksissä pyydettiin arvioimaan ennakointiverkoston toimintatapaa.

Vastausten perusteella toiminnan hyvinä puolina pidettiin seuraavia tekijöitä:

- Yhteiset seminaarit ja tapaamiset
- Vierailut ja asiantuntijakuulemiset, koska alustukset kiinnostavia ja ajankohtaisia
- Verkostossa käytävä avoin ja välitön keskustelu ja vuorovaikutus eri ministeriöiden edustajien kanssa yli hallinnonrajojen
- Eri ministeriöiden ennakointitoimijoiden verkoston olemassaolo on tärkeä arvo
- Ennakointiverkoston toimintatapa ja viestintä on toiminut kiitettävästi
- Ennakointi yli sektorirajojen auttaa löytämään katvealueita ja kehittämään oman ministeriön ennakointityötä
- Toimintaympäristökuvauksen laatimistyö

Verkoston sisäisiä seminaareja pidettiin tärkeänä toimintamuotona. Eri tahojen kuuleminen avaa maailmaa oman hallinnon ulkopuolelta. Asiantuntijoiden kuuleminen on ollut hyödyllistä, mutta ulkopuolisten asiantuntijoiden esitysten hyödyntäminen on jäänyt osin heikoksi. Niistä pitäisi saada verkoston työhön muutakin kuin virikkeitä.

Verkoston toiminnassa ja toimintamalleissa on ilmennyt joitakin ongelmia seuraavissa asioissa:

- Verkostotyön pitkä aikajänne vaikeuttaa alussa tehdyn työn tulosten hyödyntämistä
- Verkoston jäsenten vaihtuvuus
- Niukat aikaresurssit ja muut työkiireet ja niiden myötä sitoutumattomuus pitkäjänteiseen ennakointityöhön (mandaatit omiin taustayhteisöihin, ministeriöihin)
- Toimintaympäristökuvauksen laadintatyö on työläs prosessi ja ongelmana selkeän ohjeistuksen puute
- Ulkopuolisten ennakointiasiantuntijoiden työn vähäinen hyödyntäminen
- Tiedottaminen työstä omassa organisaatiossa jää jäsenten omaan aktiivisuuteen
- Hallinnon alat tuottavat ennakointitietoa eri tavoin. Haasteena on hahmottaa ennakoinnin tehtävä koko valtioneuvoston tasolla
- Päällekkäinen työ eri ministeriöissä
- Ajatusten ja ideoiden jalostaminen käytännön keinoksi suunnittelu- ja valmisteludokumentteihin
- Sisältötyössä sisäisen viestinnän puutteet
- Verkko työtila ei toiminut, vaikka työtapana on hyvä eli työtilan toimivuutta on kehitettävä
- Tuottavuusohjelmasta seurannut resurssipula
- Kansainvälinen ulottuvuus jäi puutteelliseksi

Kyselyssä kartoitettiin myös verkoston ennakointityön kehittämistarpeita kysymällä: Miten ennakointiverkoston toimintaa tulisi kehittää? Mistä ennakointiverkoston toiminnan ongelmista tulee ottaa oppia? Seuraavissa tehtävissä nähtiin kehittämistarpeita:

- Työn sisältö: riittääkö ennakointiverkostolla mielekästä tehtävää säännölliseen työskentelyyn?
- Toimintaa tulisi suunnata entistä tavoitteellisemmaksi, jolloin tiedon hyödyntäminen tehostuisi
- Ennakointitiedon seulominen
- Ministeriöiden ennakointityön päällekkäisyyksien selvittäminen
- Ennakoinnin katvealueet
- Ennakointiyhteistyötä koskevien aloitteiden tekeminen
- Strukturoitu informaation vaihto ja tiedon kerääminen tavoitteellisemmaksi
- Ennakointityön kehittäminen järjestelmälliseen suuntaan
- Ennakointitietoa saatava sovellettuna normaaliin operatiiviseen toimintaan, analyysiin ja raportointiin, ei vain erillisiä ennakointiraportteja
- Ennakointiverkoston koko toimiajalle toimintasuunnitelma
- Ennakointiosaamisen ja sen kehittämiselle resursoitava aikaa

Kyselyn yhteenvetona voidaan todeta, että

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

3 ENNAKOINTIYMPÄRISTÖ: MILLAISESSA MAAILMASSA ENNAKOINTIA TEHDÄÄN TULEVAISUUDESSA

Valtioneuvoston ennakointiverkoston toimintaympäristökuvaus luo monipuolisen kuvan muutoksista ja kehityssuunnista, jotka tulevat muokkaamaan yhteiskuntia ja yhteiskunnallista toimintaa tulevaisuudessa. Toimintaympäristökuvauksessa tunnistetaan useita globaaleja ja kansallisia kehityssuuntia, jotka tulevat todennäköisimmin vaikuttamaan Suomen asemaan kansainvälisen kehityksen keskellä. Globaaleja kehityssuuntia ovat poliittisen ja taloudellisen maailmajärjestyksen murros, demografiset muutokset ja erityisesti väestönkasvu, ekosysteemien toimintaan ja energian saatavuuteen ja luonnonvarojen riittävyyteen kytkeytyvät muutokset, maailmantalouden kehitys sekä osaamiseen ja innovaatioihin kohdistuvat muutokset. Näiden globaalien haasteiden rinnalla on useita erityisesti Suomen kannalta merkittäviä kehityksen suuntia: arvo- ja asennemuutokset, väestökehitys ja hyvinvoinnin polarisoituminen, ympäristöön, energiaan ja luonnonvaroihin liittyvät ratkaisut, talouskehitys ja osaamisen kehitys. (ks. Yhdessä ja erikseen 2009).

Ennakointiverkoston työvaliokunnan työpajassa esitettiin, että Suomessa tulevaisuutta määrittävät kolme laajaa muutostekijää:

1. Talouden epävarmuus ja globalisaatio. Suomessa omaleimaista on tällä hetkellä talouden rakenteen yksijalkaisuus, mutta talouden monimuotoistuminen on tulevaisuudessa välttämätöntä. Siihen sisältyy jatkuvan innovoinnin pakko;
2. Ikääntyvän väestön kysymys ja kansalaisten hyvinvointi ja
3. niukkuuden trendi luonnonvaroissa ja valtion taloudessa (Kaskinen: alustus työvaliokunnan työpajassa 14.12.2010).

Ennakointi on itsessään muuttuva ilmiö. Voidaan kysyä, mihin suuntiin ennakointi on kehittymässä, mihin se voi kehittyä ja pitää kehittyä ja miten sen rooli on muuttunut. Muuttuva toimintaympäristö asettaa haasteita kaikille toimijoille, mutta nousee myös kysymys millaisia vaikutuksia sillä on ennakointiverkostolle ja sen rooliin ja toimintatapoihin tulevaisuudessa: Mikä verkosto on, mitä se tekee ja miten verkosto toimii? Lisäksi voidaan kysyä, tarvitaanko ennakointiverkostoa ja miten verkosto toimii seuraavalla vaalikaudella. Näihin kysymyksiin tämän raportin toimittajat ovat koonneet vastauksia suosituksineen ja perusteluineen. Ne nojautuvat arviointityössä esille nousseisiin asioihin ja näkemyksiin.

4 SUOSITUKSIA VALTIONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTON TOIMINTAAN

4.1 Ennakointiverkoston rooli

1.	Ennakointiverkoston luonteva rooli on ennakointitiedon kerääjä, suodattaja ja välittäjä. Ennakointiverkosto on ennakointitiedon käyttäjä, ei sen varsinainen tuottaja
2.	Kompleksisessa maailmassa sopiva organisoitumisen malli on verkosto
3.	Ennakointiverkostoa tarvitaan, koska ennakkoinnin merkitys maailmassa kasvaa
4.	Monialaisuus on etu verkostolle

1. Ennakointiverkoston luonteva rooli on ennakointitiedon kerääjä, suodattaja ja välittäjä. Ennakointiverkosto on ennakointitiedon käyttäjä, ei sen varsinainen tuottaja

Ennakointiverkosto ei ole ennakointia tekevä yksikkö eikä itsenäinen ennakointitoimija. Toisaalta ennakointipalvelun hankkiminen ulkopuolelta ja työn ulkoistaminen ei ole toimivin ratkaisu. Ennakointia tekevät tahot eivät välttämättä tuota sellaista tietoa, jota valtioneuvosto voi sellaisenaan käyttää päätöksenteon tueksi. Ulkoisilta toimeksiannoilta ei välttämättä saada vastaavaa hyötyä kuin verkostolta, koska tieto pitää omaksua, ymmärtää ja hyödyntää ministeriöiden tarpeita vastaavalla tavalla.

Olisi löydettävä sellainen ennakointiverkoston toimintatapa, jossa ennakointitietoa kootaan, suodatetaan ja informoidaan muita ministeriöissä. Se olisi ennakointitiedon merkityksen arviointia, tulkintaa ja jäsentämistä valtioneuvoston näkökulmasta. Verkoston toiminnan tulisi olla päätöksentekoa tukevaa. Verkosto vastaa muuttuvan ympäristön haasteisiin. Ennakkoinnilla varaudutaan muutoksiin ja uusiin ilmiöihin. Ennakointiverkosto voisi vastata hyvin ennalta-varautumisen tarpeeseen ja sen yksi rooli olisi toimia tulevaisuuskeskustelun unilukkarina.

2. Kompleksisessa maailmassa sopiva organisoitumisen malli on verkosto

Ministeriöiden välisen yhteistyön vahvistaminen edellyttää ennakoitiverkoston kaltaisen foorumin olemassa oloa. Verkostotyö laaja-alaisesti keskustelua ja mahdollistaa tutustumisen muihin hallinnonaloihin ja ajattelutapoihin. Verkosto on yksi hyvä väline sektorirajoja ylittämään pyrkivän valtionhallinnon toiminnalliseksi rakentamiseksi. Verkostossa toimiminen poistaa rajoittunutta asioiden tarkastelutapaa ja ennakointi yli sektorirajojen voi auttaa löytämään katvealueita omassa ministeriössä.

Verkostomainen toimintamalli on kytkennällisessä ja globaalissa maailmassa sopiva toiminnan ja organisoitumisen muoto ja sen tulisi olla mahdollisimman dynaamista, ei staattista. Se auttaa myös kansainvälisessä benchmarkkauksessa. Joustava verkostomainen työskentelytapa ja määramuotoisten tuotosten laadinta (esim. teemoittaiset sektoriraportit) voivat olla ristiriitaisia ja eri suuntaan vieviä.

3. Ennakointiverkostoa tarvitaan, koska ennakkoinnin merkitys maailmassa kasvaa

Kansainvälisesti ennakointi on kasvava toimintamuoto. Muualla maailmassa otetaan mallia hyvistä käytännöistä esimerkiksi suomalaisesta ennakkoinnista. Olisi tärkeätä, että Suomi on mukana tässä toiminnassa ja aktiivisena kumppanina, kokemusten vaihtajana ja niistä hyötyjänä. Verkosto toimisi eräänlaisena yhteyspisteenä ulospäin.

4. Monialaisuus on etu verkostolle

Monialaisessa verkostossa erilaiset rajapinnat kohtaavat ja katsotaan, mitä siitä syntyy. Ennakointiverkostossa ihmisillä on erilaiset koulutus- ja työtaustat, jolloin verkostossa on syntynyt hedelmällistä näkemysten ja tietojen törmäystä niin, että vähemmästä on ollut tuloksena enemmän.

Horisontaalinen tematiikka tulee olla mukana toiminnassa. Ministeriöiden yhteisten poikkihallinnollisten aiheiden ja teemojen kartoittaminen ja näihin liittyvien kehitystrendien ennakoiminen olisi tarpeellinen toimintamalli. Hallitusohjelmassa sovitaan mahdollisesti mm. hallituksen prioriteettiteemoista. Ne ovat laajoja horisontaalisia kysymyksiä, jotka edellyttänevät pitkin hallituskautta tilannetiedon selvittämistä.

4.2 Ennakointiverkoston tehtävät

Ennakointiverkoston toiminnassa on otettava huomioon laaja toimintaympäristö ja lähitoympäristö. Mikä on ennakkoinnin kontribuutio tässä kokonaisuudessa? Haastavaa verkoston työssä on se, että työ kattaa kaikki ministeriöt ja sen tulisi kattaa kaikki yhteiskunnan lohkot. Suhde strategiatyöhön on monopolivinen, haasteellinen ja moniulotteinen asia. Ennakointityötä tehdään ministeriöissä eri tasoilla:

1. Ministeriöiden oma ennakointityö palvelee ministeriön työtä ja siihen sisältyy ministeriön ja sen hallinnonalan strategiatyö, päätösten valmistelu jne.
2. Ministeriöiden yhteistyönä harjoittama ennakointi, joka palvelee horisontaalisten kysymysten valmistelua, esimerkkinä työvoima- ja koulutustarpeen ennakointi.

3. Ministeriöiden yleinen ennakkointiyhteistyö, jota on harjoitettu ennakkointiverkoston piirissä.

Ennakkointiverkoston työ lähti liikkeelle edellisellä vaalikaudella liikkeelle tason 2 tarpeista, mutta tarkastelu nousi jo tuolloin yleisemmälle tasolle ja työmuodot löyhemmiksi.

Ennakkointiverkoston tehtäviä koskevat toimentasuositukset ovat seuraavat:

1.	Päätöksenteon tukeminen on ennakkointiverkoston tärkein tehtävä
2.	Vaihtoehtojen kehityspolkujen ja uusien näkemysten ja poikkihallinnollisten avausten esiin tuominen
3.	Ennakkointityö johtamisen välineenä vaatii kehittämistä
4.	Toimintaympäristön kuvauksen laatiminen
5.	Ennakkointiverkoston jäsenten ennakkointiosaamisen vahvistaminen tavoitteeksi
6.	Ennakkointiverkoston toiminnasta tiedottaminen
7.	Ennakkointiverkoston on seurattava EU:ta ja sen toimia
8.	Ennakkointiverkoston suhde alue- ja paikallistasoon on määriteltävä
9.	Ennakoinnin ja aktiivoinnin suhde ja uusien toimintatapojen kokeilu
10.	Ennakoinnin resurssien tarvemäärittely ja toiminnan suunnittelu resurssien mukaan

1. Päätöksenteon tukeminen on ennakkointiverkoston tärkein tehtävä

Ennakkointiverkoston tehtävänä on tukea hyvää virkamiestyötä ja poliittista päätöksentekoa. Yhteistyön kautta saadaan tukea valtioneuvoston valmisteluun laadukkuuteen. Ennakkointiverkoston toimintaan ei kuulu politikointi. Päätöksentekoa tukeva työ on vaihtoehtojen kartoittamista, tietopohjan kartuttamista ja arviointia. Päätösten taustoitus, taustatiedon suodattaminen ja valmistelu on osa päätöksenteon tukemista. Kansalaisnäkökulma ja kansalaisten kuuleminen on yksi kartoittamisen muoto. Kansalaiskuulemisista voi nousta heikkoja signaaleja, joista saadaan tietoa siitä mikä on ajankohtaista.

Mikäli seuraava hallitus asettaa itselleen laajoja horisontaalisia painopisteitä, niin ennakkointiverkostolla voi olla niiden edistämässä merkittävä tehtävä.

Yksi tärkeä asia ja myös edellä olevaa päätöksenteon tukemista on mahdollisuuksien kartoittaminen ja niiden esiin tuominen. Ei siis kartoiteta vain uhkia vaan mahdollisuuksia. Ennakkointiverkosto voisi ottaa agendalle, että sen rooli on aktiivinen esille tuoja ja herättelijä. Ei keskitytä pelkästään uhkiin, riskeihin ja niistä syntyviin kriiseihin vaan liian vähälle jääneiden mahdollisuuksien esille tuomiseen.

2. Vaihtoehtojen kehityspolkujen ja uusien näkemysten ja poikkihallinnollisten avausten esiin tuominen

OECD:n vuonna 2010 tekemässä maaselvityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että Suomen konsensusuhakuisuudella on hyviä puolia, mutta sen seurauksena poikkeavat näkemykset suljetaan, yllätykset puuttuvat ja oleellista tietoa hukataan tai jää toiminnan ulkopuolelle. Yllätyksettömyys ja eri äänten kuulumattomuus on ongelma aidon ennakoinnin kannalta.

Verkoston yhtenä tehtävänä voisi olla ongelmallisen konsensushakuisuuden avaaminen ja näkökulmien rikastaminen.

Verkoston tehtävänä on tuoda uutta näkemystä totuttuihin asioihin. Vision tai vaikean kysymyksen pohtiminen ja työstäminen ennakkoinnin näkökulmasta voi olla hyvinkin hedelmällistä toimintaa. Yksi keskeinen lisäarvo toiminnassa on tarkastella liian vähälle huomiolle jääneitä kehityspolkuja, joilla saattaa olla suuria vaikutuksia.

Yksi mielenkiintoinen ja tulevaisuudessakin tärkeä kysymys on se, miten yllätyksellisyyttä pyritään ja osataan ottaa esiin ennakkoinnissa. Yllätyksellisyyden ohella toinen oleellinen kysymys on kansalaisnäkökulman huomioon ottaminen toiminnassa ja tehtäväkentässä. Miten vastaisuudessa toteutetaan asiakkaiden ja kansalaisten tarpeita? Valtioneuvoston ja eri ministeriöiden traditionaalinen toiminta ja rakenteet joutuvat kuitenkin muuttumaan vastatessaan uusiin haasteisiin.

3. Ennakointityö johtamisen välineenä vaatii kehittämistä

Ennakointi voidaan nähdä osana strategista suunnittelua ja päätöksentekoa. Ennakoinnin kytkeminen johtamisen käsitteeseen vaatisi selkeää tavoitteellisuutta. Ennakointia pitäisi hyödyntää strategian toimeenpanossa, esimerkiksi hallitusohjelman strategisten tavoitteiden toimeenpanossa. Johtaako se pitäytymiseen totutuissa tarkastelutavoissa? Arviointitoiminnan ja ennakkoinnin suhdetta tulisi miettiä.

4. Toimintaympäristön kuvauksen laatiminen

Toimintaympäristökuvaus on ollut yksi merkittävä työ verkoston laajassa tehtäväkentässä. Toimintaympäristökuvaus on keskeinen ennakointitiedon välittäjä ja sen laatiminen tai päivittäminen voisi muodostua jatkuvaksi prosessiksi ja toimintaympäristötarkasteluksi, jonka verkosto tekee. Toimintaympäristökuvauksen valmistelijoiden ja ministeriöiden tulevaisuuskatsausten laatijoiden olisi hyvä olla osittain samoja henkilöitä. Toimintaympäristökuvaustyön jatkuminen olisi tärkeätä, koska siinä on mahdollisuuksia katsoa kansainvälisiä globaaleja suuntia Suomen näkökulmasta vielä nykyistäkin perusteellisemmin. Toimintaympäristökuvaus palvelee nykyisellä yleisyydellä kohtuullisen hyvin sekä ministeriön tulevaisuuskatsausten että yksittäisten strategioiden tekemistä. Toisaalta nykyisen kaltaisen kuvauksen laadinta on työläs prosessi ja esimerkiksi megatrendiosan laadinnassa voisi tukeutua enemmän muiden ennakointiasiantuntijoiden laatimiin raportteihin. Toimintaympäristökuvausdokumentin arvoa lisää se, että se on keino viestiä verkoston toiminnasta ulospäin.

Toimintaympäristökuvausta täydentävä ennakointiverkoston toimintamuoto voisi olla teema-raporttien tai tilannekuvan laatiminen, joissa tehtäisiin syventävä tarkastelu valittuihin teemoihin. Tai voimavarojen puitteissa voidaan tarpeen mukaan palata verkoston aiempiin tarkasteluihin uudestaan hallituskauden aikana. Siten voitaisiin tehdä seurantaa, korjailua ja päivitystä. Työ on suhteutettava resursseihin.

5. Ennakointiverkoston jäsenten ennakointiosaamisen vahvistaminen tavoitteeksi

Verkoston jäsenten ennakointiosaaminen vaihtelee, joten olisi tarpeen kouluttaa jäseniä ennakointiajatteluun. Tavoitteena ei ole kouluttaa ennakkoinnin ammattilaisia, mutta verkoston

jäsenten tulevaisuuslukutaidon vahvistaminen auttaisi sisäistämään ennakointitietoa ja parantamaan osaamista. Ennakointiin ja riskienhallintaan liittyviä tehtävänkuvia voisi kehittää, mutta tämä kytkeytyy kuitenkin resurssikysymykseen. Tässä yhteydessä on huomattava, että ministeriöt tekevät itse myös ennakointia ja ministeriöillä on erilainen osaamistaso ja tiedon tarve. Toisaalta yhteistyö, erityisesti verkostomainen työskentely, antaa mahdollisuuksia toisilta oppimiseen.

6. Ennakointiverkoston toiminnasta tiedottaminen

Ennakointitietoa on saatava sovellettuna ja säännönmukaisesti mukaan normaaliin ministeriöiden toimintaan. Tiedon levittäminen kuuluu ennakointiverkoston tehtäviin, mutta tiedonvälitys voi osoittautua ongelmalliseksi omassa ministeriössä. Kollegat väsyvät sähköposteihin ja tilaisuuksien järjestäminen ei ole aina ajankäytöllisesti järkevää. Kysymys on, miten avointa ja läpinäkyvää verkoston toiminnan on oltava? Toinen kysymys on viestintä eri suuntiin kollegoille ja viestintä ulospäin. Edellä jo mainittu, että toimintaympäristökuvausjulkaisulla on viestinnällistä arvoa. Pitääkö tehdä viestintää kansalaisten suuntaan? Edellisellä vaalikaudella toiminut ennakointiverkosto järjesti seminaareja, jotka oli suunnattu laajalle yleisölle ja siihen käytäntöön voitaisiin palata.

7. Ennakointiverkoston on seurattava EU:ta ja sen toimia

Tämä ei välttämättä tärkein kysymys, mutta Suomi on aktiivinen toimija EU:ssa ja tulisi paikallistaa itsensä tälläkin akselilla. Verkosto ei ole itsenäinen toimija EU-asioissa. Vaikuttamisen kannalta on keskeistä Suomen aseman vahvistaminen globaalisti.

8. Ennakointiverkoston suhde alue- ja paikallistasoon on määriteltävä

Verkoston suhde alue- ja paikallistasolle on yksi huomioitava seikka, vaikka se ei ole toiminnan keskiössä. Miten kuunnella paikallisia toimijoita ja mahdollisesti osallistaa heitä? Toimintaympäristökuvauksesta voidaan saada hyvää taustamateriaalia paikallisille toimijoille. On siis päätettävä, miten verkosto on yhteydessä alueellisiin toimijoihin.

9. Ennakoinnin ja aktivoinnin suhde ja uusien toimintatapojen kokeilu

Voiko verkosto toimia esimerkkinä, tienäyttäjänä muille ja tietoisuuden levittäjänä ja foorumina, jossa kokeillaan uusia toimintatapoja? Ennakointi muuttuu kuten muukin toiminta, menetelmät kehittyvät. Tässä yhteydessä toistuu myös tarve tarkastella ennakoinnin ja arvioinnin suhdetta.

10. Ennakoinnin resurssien tarvemäärittely ja toiminnan suunnittelu resurssien mukaan

Ennakointitiedon hankinta, työstämisen fasiloitointi ja välineet edellyttävät resursointia. Joka tapauksessa lähtökohta on, että ministeriöt joutuvat ensi vaalikaudella entistä tarkemmin miettimään henkilö- ja muiden resurssiensa käyttöä.

Ennakointiverkostolle ei pystytä nykyisellä tasolla irrottamaan resursseja siihen, että useat henkilöt eri ministeriöissä tekisivät koko- tai edes osapäiväistä ennakointityötä. Ministeriöiden resurssit eivät todennäköisesti tule kasvamaan ensi hallituskaudella, mutta mikäli resurssit

pysyvät nykyisenkaltaisina niin verkoston roolina korostuisi ennakointitiedon keruu ja välitys. Verkostossa olisi tietoa siitä, mitkä tahot tekevät ennakointia, miten ennakointia tehdään ja mistä saadaan kulloinkin tarvittavaa tietoa. Ihannetapauksessa ennakointitoiminta vakinaistettaisiin, aika- ja henkilöresursseja lisättäisiin, työ legitimoitaisiin toimenkuviin ja ennakointityö nostettaisiin eri hallinnonaloilla painopistealueeksi tulevaisuuden proaktiiviseksi rakentamiseksi.

4.3 Ennakointiverkoston ennakointikäytännöt vuosina 2011–2014

Ennakointiverkoston ennakointikäytäntöjä ja niistä tehtäviä valintoja lähivuosina:

1.	Ennakointiverkostotyössä tarvitaan kohtaamisia ja keskusteluja
2.	Sähköisten työkalujen käyttöä selvitettävä
3.	Työn aikajänteet on määriteltävä – pitkä ja/vai lyhyt aikajänne?
4.	Ennakointiverkoston optimaalinen koko on määriteltävä
5.	Ennakointiverkoston toimintasuunnitelman laatiminen hallituskauden alussa
6.	Kokonaiskuvan laatiminen ennakoinnin kehittymisestä ministeriöissä
7.	Yritysten ennakointitoiminnan benchmarking ennakointiverkoston tarpeisiin
8.	Tutkimustiedon seulonta ja ymmärrettäväksi tekeminen
9.	Tiedon epävarmuudet ja kieli ja kommunikaatio-ongelmat on otettava huomioon
10.	Ennakointiyhteistyön tiivistämiseen on tarvetta kansallisesti

1. Ennakointiverkostotyössä tarvitaan kohtaamisia ja keskusteluja

Vapaamuotoiset kohtaamiset ja dialogi eri ministeriöiden edustajien kanssa yli hallinnonrajojen ovat tärkeitä eikä niitä voi korvata sähköisillä järjestelmillä. Verkoston sisäiset seminaarit, työpajat, eri tahojen, asiantuntijoiden ja tutkijoiden kuulemiset ja vierailut ovat hyödyllisiä toimintamuotoja.

2. Sähköisten työkalujen käyttöä selvitettävä

Työtapojen kehittämiseksi pitäisi selvittää teknisten mahdollisuuksien hyväksikäyttöä vuorovaikutuksen ja työskentelyn välineenä. Yhteistyö tietoverkon avulla tuo parhaimmillaan joustavuutta toimintaan. Esimerkiksi toimintaympäristökuvauksen laadinnassa työtila toimi vaihtelevasti, mutta melko hyvin raportin muokkaamisessa ja viimeistelyvaiheessa.

Sähköisten välineiden tarjoamia mahdollisuuksia pitäisi selvittää ennakointitiedon haravointia ja suodattamista varten, koska aikaa on rajoitetusti ja tietoa on saatavilla valtavasti. Sosiaalisen median välineiden käyttö tilannetietoisuuden ylläpitämiseksi ja kansalaismielipiteiden selville saamiseksi on suhteellisen uusi väline. Yllättävien kehityskulkujen ja signaalien keruu eri elämän alueilta on audiovisuaalisesti ja teknisesti mahdollista. Voidaan käyttää erilaisia ICT-työkaluja signaalien keruuta varten.

Toisaalta on huomioitava tietoturva- ja järjestelmäongelmat digitaalisissa ympäristöissä. Aineistojen yhteiskäytössä voi ilmetä ongelmia kun järjestelmät eivät keskustele keskenään ja

tietoturvakysymykset on ratkaistava. Lisäksi tiedon luotettavuus on tietyissä tapauksissa vaarantunut.

3. Työn aikajänneet on määriteltävä – pitkä ja/vai lyhyt aikajänne?

Aikajännekysymyksestä on syytä keskustella. Onko sopiva jänne hallituskausi vai 10 vuotta vai pidempi? 10 vuotta kattaa vähän yli kaksi hallituskautta. Tarkasteluaikajänne vaihtelee asiasta riippuen, joten sitä täytyy arvioida tilannekohtaisesti. Toimintaympäristökuvaus menee pitkälle seuraavalle vaalikaudelle.

Aikajänneitä jatkuvassa ennakkointiprosessissa on hyvä olla erilaisia tarkasteltavasta kohteesta ja ilmiöstä riippuen. Voidaan erottaa strateginen ja taktinen aikajänne. Kiinnostavia ovat horisontaaliset tarkastelut, jossa tarvitaan eri alojen näkemyksiä. Pitkän aikavälin tutkimus, kehittäminen ja innovointi pyritään huomiomaan strategiatyössä.

Lyhyen aikavälin ennakkoinnissa on huomattava, että uudenlainen ja entistä voimakkaampi tiedontarve nousee mediavaateesta. Elämme myös esitustaloudessa ja pitäisi ottaa huomioon mitä siinä tapahtuu. Konkreettista ja merkityksellistä on myös se, miten vastataan median kysymyksiin. Tulisi siis ennakoida sellaisia kysymyksiä, jotka nousevat mediassa esille. Poliitikolla on kiire ja tarve vastata siihen, mitä kysytään sosiaalisessa mediassa tai muilla julkisuuden kentillä. Pitää harkita, millainen rooli verkostolla voisi olla mediavaateeseen reagoinnissa vai pitääkö sillä sellaista olla.

Lyhyen aikavälin ennakkointia on myös "pikaennakkointi" ja kansainväliset ennakkovaroitusjärjestelmät (early warning systems). Ennakkointi lyhyellä aikavälillä olisi ennakkointiverkostolle uudenlainen työkenttä. Jos tälle alueelle mennään, on kyse isosta uudelleenorientaatiosta.

4. Ennakkointiverkoston optimaalinen koko on määriteltävä

Verkosto on kokoontunut pääasiassa kokousmuodossa, mutta toimintatavoissa on hyvä soveltaa erilaisia menetelmiä. Pelkät kokoukset ja asiantuntijaluennot ovat varsin suppeita ja tuottavat melko samankaltaista tietoa. Sosiaalinen media on jo käytössä laajalti ja sen soveltamista kannattaa harkita ennakkointiverkostossakin.

Pohdittavaksi tulee ottaa uudet vaihtoehtoiset työskentelytavat. Tarvitaanko niiden käyttöön-otossa ja kehittämisessä ulkopuolista fasilitointia? Olisiko esimerkiksi virtuaalimaailmasta hyötyä ja millaista ennakkointiverkoston työssä? Joka tapauksessa tärkeitä on ideoiden, näkökulmien ja rajapintojen kohtauttaminen.

Kokousväsymyksen torjumiseksi voisi kokeilla toisenlaisia toimintamuotoja, kuten luovat ryhmätyömenetelmät, kokoukset ja tapaamiset. Ennakkointiverkosto voisi toimia myös kokeilujen pilotoijana.

- International Horizon Scanning Platform
- Second Life sovellukset: virtuaalisesta todelliseen
- Sosiaalisen median käyttö valmisteluissa ja päätöksenteon tukena
- Elämykselliset paikallisfoorumit
- Internetpikäänestykset

Ennakointiverkostossa on nykyisin lähes 30 jäsentä. Onko se sopiva verkoston kokoonpano? Verkostotyö edellyttää sitoutumista, mutta jos jäseniä on paljon, se vaikuttaa sitoutumisen asteeseen. Mikä on optimaalinen keskusteleva koko? Verkoston suuri koko saattaa vaikeuttaa päätöksentekoa. Sitoutumista ja monialaisuutta tarvitaan välttämättä. Ministeriöiden kanta on tässä kysymyksessä merkittävä. Monialaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että kokoonpano on laaja, jolloin verkostossa on mahdollisuus tuoda esille yhden ministeriön eri toimialojen näkökulmia. Verkostossa käsitellään poikkihallinnollisia isoja teemoja, jolloin verkostolle on etua laajasta kokoonpanosta.

5. Ennakointiverkoston toimintasuunnitelman laatiminen hallituskauden alussa

Ryhtyykö verkosto tekemään tulevaisuusselvityksiä toimintaympäristökatsausta suppeammista aiheista? Ennakointiverkoston toiminnan jatkuessa on heti hallituskauden alussa sovittava tarkasteltavat teemat, jotka voivat nousta esimerkiksi hallitusohjelmasta. Samalla on jätettävä tilaa ja aikaa yllätyksellisiin teemoihin, jotka ovat vasta tulolla ja joihin esimerkiksi hallitusohjelma ei ole vielä reagoinut. Ennakointiverkoston agenda tulisi kirjoittaa tavoitteelliseksi. Toimintasuunnitelma pitäisi laatia koko toimiajalle ja tehdä suunnitelma konkreettisista teemoista tai kehikoista yllätyksellisyys huomioiden.

On määriteltävä, onko verkosto pro- vai reaktiivinen vai pyrkiikö se olemaan molempia? Voiko verkosto toimia ja toteuttaa tehtäviensä molemmista näkökulmista? Seuraavaa hallituskautta varten tarvitaan vastaus näihin kysymyksiin.

6. Kokonaiskuvan laatiminen ennakkoinnin kehittymisestä ministeriöissä

Pitäisi tehdä nykytila-analyysi siitä, mihin suuntaan ennakointi on kehittymässä ministeriöissä ja laatia siitä kokonaiskuva ja arvioitava ennakointiverkoston toimintaa suhteessa ministeriöiden ennakointityöhön.

7. Yritysten ennakointitoiminnan bechmarking ennakointiverkoston tarpeisiin

Yrityksissä ennakointia tehdään strategisen johtamisen osana. Käytänteet voidaan selvittää ja tehdä arvio, voidaanko niistä oppia julkisella sektorilla.

8. Tutkimustiedon seulonta ja ymmärrettäväksi tekeminen

Miten ennakointiverkosto saa uutta tutkimustietoa? Miten tutkijoiden, yliopistojen ja tutkimuslaitosten tuottamat tiedot saadaan käyttöön? Erilaiset tiedonlouhintamekanismit kehittyvät jatkuvasti. Ennakointiverkosto tarvitsee siis tiedonkeruukäytänteet.

9. Tiedon epävarmuudet ja kieli ja kommunikaatio-ongelmat on otettava huomioon

Vaikka epävarmuuksia on aina ollut, uutta on tiedon siirtyminen verkkoon ja sen manipuloinnin helpottuminen sekä tiedon leviämisen nopeutuminen (misinformaatio). Millä varmenne-taan tiedon luotettavuus?

Kieli- ja kommunikaatiokysymykset ovat läsnä myös ennakointiverkoston toiminnassa. Ensimmäinen kysymys on maailman kielten kehittymien. Riittääkö enää suomen, englannin ja

ruotsin osaaminen, miten esimerkiksi venäjä tai Asian nousevien talouksien kielet? Toinen kysymys on ennakointitoiminnan osapuolten ”kielten” (virkamies- ja hallintokieli, yleiskieli, tutkijakieli ja niiden eri alakielet) väliset konfliktit. Niitä on pyrittävä lieventämään ja eroja tasoittamaan.

Oma kysymyksensä on lisäksi eri tasojen ennakointien vuoropuhelu (paikallinen – alueellinen – kansallinen – EU – globaali).

10. Ennakointiyhteistyön tiivistämiseen on tarvetta kansallisesti

Millä tavalla tai millaista yhteistyötä harjoitetaan muiden ennakointia tekevien tahojen kanssa? Yhteistyötä eri ennakointitoimijoiden välillä on selvitettävä ja päätettävä koordinoinnista, jos mahdollista. Yhteistyön kautta voitaisiin levittää itse ennakointitietoa sekä tietoa menetelmistä jne. Kansallinen ennakointiverkosto voisi tehdä vierailuja myös ministeriöihin. Ennakointitoiminnassa viimeisten 10–15 vuoden aikana kasautuneen ennakointitiedon, sen käytänteiden ja menetelmien selvittäminen auttaisi myös ennakointiverkoston toiminnan suunnittelussa.

Yksi tärkeä kysymys on sektoritutkimuslaitosten rooli tiedontuottajina. Mikä on ennakkoinnin suhde sektoritutkimukseen? Onko ennakointitiedon rooli tutkimustiedon aukkojen paikkaamisessa? Sektoritutkimuslaitosten ennakointitieto on tietysti saatava ennakointiverkoston käyttöön.

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Valtioneuvoston ennakointiverkoston arvioinnissa sen roolista, tehtävistä ja toiminnasta välittyy monitahoinen kuva, josta myös edeltävät 24 toimintasuosituksista kertovat. Kuva ei ole yksinomaan myönteinen vaan arvioissa on esitetty kritiikkiä toimintamalleista. Toimintasuosituksukset pyrkivät kuitenkin olemaan rakentavia ja niissä ehdotetaan toimenpiteitä, joiden pohjalta tulevaisuuden toimintaa voisi ryhtyä rakentamaan.

Tulevaisuuden näkökulmasta ennakkoinnin kehityssuuntia ovat järjestelmälliset ennakointiprosessit, 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.

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

Eri ministeriöiden strategisten hankkeiden suunnittelua ja koordinoitua voitaisiin siirtää 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 ennakoinnin kokonaisuus niin, että eri puolilla tehty ennakointityö olisi koordinoitua ja toisiaan täydentävää. Ennakointiverkosto joutuu asemoimaan 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.

Erityinen haaste ennakoinnille on epäjatkuvuudet ja uudet yllätykselliset ilmiöt. Haasteeseen vastaaminen on tulevaisuudentutkimuksen teoreettisen ja menetelmällisen keskustelun tärkeimpiä aiheita. 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 ennakoinnin 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 voitasi ennakoida.

Toinen haaste on politiikan valmistelun ja poliittisten päätösten suhde. Virkamiehet valmistavat ministeriöiden ja valtioneuvoston päätökset, ja 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-ilmiöstä 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, joustavia ja muuntautumiskykyisiä rakenteita, jotta talouden toimivuus säilyisi. Ja nämä vaateet on sovitettava 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. biomassassa, 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 1 Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminnan nykytila ja tulevaisuus – kyselylomake

Hyvä valtioneuvoston ennakointiverkoston jäsen,

Pyydämme teitä vastaamaan oheiseen Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen toteuttamaan kyselyyn, jonka tavoitteena on tukea valtioneuvoston kanslian ennakointiverkostoa toimintansa arvioinnissa.

Kyselyn tarkoituksena on kerätä näkemyksiä ennakointiverkoston toiminnasta ja tulevaisuuden tarpeista. Kyselyn tuloksia käytetään ennakointiverkoston toimintaa kuvaavan raportin laadinnassa. Raportti on tulevaisuuteen luotaava ja siinä tarkastellaan tarpeita ja ehdotetaan myös toimenpiteitä siitä, miten ennakointia voisi toteuttaa jatkossa. Pyydämme jokaista verkoston jäsentä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin.

Riitta Kirjavainen
Ennakointiverkoston pääsihteeri

Riikka Saarimaa
Projektipäällikkö, Tulevaisuuden tutkimuskeskus

1. Ennakointiverkoston toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttaminen

a) Miten arvioit ennakointiverkoston saavuttaneen tavoitteensa seuraavissa tehtävissä?

Asteikko: Erinomaisesti, Hyvin, Tyydyttävästi, Välttävästi, Heikosti

- Laajavaikutteisten muutostekijöiden, kehitystrendien ja heikkojen signaalien käsittely yhteistyössä muiden ennakointia harjoittavien 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
- Toimiminen ministeriöiden yhteydenpidon foorumina valtioneuvoston tulevaisuusse-lonteon valmistelussa

b) Miten arvioit ennakointiverkoston yhteistyön tuloksia

Asteikko: Erittäin hyödyllinen, Hyödyllinen, Vähän hyödyllinen, Ei lainkaan hyödyllinen

- Suhteessa siihen käytettyihin panoksiin?
- Ministeriösi kannalta?
- Omien työtehtäviesi kannalta?

2. Ennakointiverkoston toimintamalli

c) Arvioi ennakointiverkoston toimintatapaa (esim. asiantuntijoiden ja tutkijoiden kuulemiset, tapaamiset, seminaarit, sisäinen viestintä)?

- d) Miten ennakointiverkoston toimintaa tulisi kehittää? Mistä ennakointiverkoston toiminnan ongelmista tulee ottaa oppia?

3. Ennakointiverkoston tulevaa toimintaa koskevat näkemykset

Avoimia kysymyksiä:

- e) Miten voitaisiin vahvistaa ennakointitiedon roolia osana päätöksenteon tietopohjaa?
- f) Mihin seikkoihin ministeriöiden ennakointiyhteistyössä tulisi ensi vaalikaudella erityisesti kiinnittää huomiota?
- g) Mitä voitaisiin jättää vähemmälle huomiolle?
- h) Miten työnjakoa ja/tai yhteistyötä muiden ennakointitahojen kanssa tulisi kehittää, kotimaassa ja kansainvälisesti?
- i) Millaisia parannuksia ennakointiyhteistyön toimintamalliin ja –tapoihin voitaisiin tehdä?
- j) Mitä ministeriöiden ennakointiyhteistyön resursoinnissa tulisi ottaa vastaisuudessa huomioon?
- k) Miten ennakointiosaamista ministeriöissä pitäisi parantaa?
- l) Tarvitaanko yhteistä toimintaympäristökuvausta? Miksi?
- m) Tarvitaanko ennakointiverkostoa? Perustelkaa vastauksenne.

Talvella 2008 tehdyssä kyselyssä ennakointiverkoston jäsenet esittivät näkemyksiään työskentelytavasta. Mikä olisi tärkeintä tulevan toiminnan näkökulmasta? Asettakaa työskentelytavat tärkeysjärjestykseen:

1 (tärkein) 2 3 4 5 6 7 (vähiten tärkeä)

- Ministeriöiden ennakointityön silloittaminen
- Olemassa olevan tiedon jalostaminen
- Muutostekijöiden ja vaihtoehtojen rohkea tarkastelu
- Kokonaisuuksien hahmottaminen
- Tiedon kanavointi päätöksenteon perustaksi
- Osaamisen kartuttaminen ja toisilta oppiminen
- Vapaa ja avara keskusteluilmapiiri

Onko jokin muu asia, jonka koette tärkeäksi? Mikä?

LIITE 2 Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset

- Poliitiikan johtaminen 2010-luvulla. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus.
- Ulkopoliittikka 2020. Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2010.
- Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2010.
- Turvallinen ja moniarvoinen Suomi – sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020.
- Suomen puolustus 2020-luvulla. Puolustushallinnon tulevaisuuskatsaus.
- Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – hallintopoliitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriö.
- Julkinen talous tienhaarassa – finanssipoliitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriö.
- Osaava ja luova Suomi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus.
- Tulevaisuuskatsaus vuoteen 2020. Maa- ja metsätalousministeriön toimiala.
- Digitaalinen Suomi, uusi liikennepoliittikka. Liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskatsaus puolueille 10.9.2010.
- Haasteista mahdollisuuksia. Työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuuskatsaus 8.9.2010.
- Terve ja hyvinvoiva Suomi 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus 2010.
- Yhdessä kestäväään tulevaisuuteen – Ympäristövastuullinen, osallisuutta tukeva yhteiskunta, monimuotoinen luonto ja hyvinvointia edistävä ympäristö. Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus 2010.

Linkit tulevaisuuskatsauksiin on koottu sivustolle

<http://www.vnk.fi/toiminta/hallitusohjelman-seuranta/tulevaisuuskatsaukset/fi.jsp>

LÄHTEET

- Harrinvirta, Markku (2010): Tutkimustiedon ja vaikuttavuusarviointien käyttö poliittisessa päätöksen teossa. Kokemuksia Alankomaista, Tanskasta ja Isosta-Britanniasta. SITRA
http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/448F15DA-CC4C-4075-966B-6D8A1F3720BB/4862/Finalreport_ppt_190810.pdf
- Nurmi, Timo – Vähätalo, Mikko – Saarimaa, Riikka – Heinonen, Sirkka (2010): Ubitrendit 2020: tulevaisuuden ubiteknologiat. Kehityskulkuja, sovelluksia, trendejä sekä heikkoja signaaleja. TUTU- ejulkaisu 4/2010. http://ffrc.utu.fi/julkaisut/e-julkaisuja/eTutu_2010-4.pdf
- OECD (2010): Finland – Working together to sustain success. OECD Public Governance Reviews. OECD 2010.
- Pajarinen, Mika – Rouvinen, Petri – Ylä-Anttila, Pekka (2010): Missä arvo syntyy? Suomi globaalissa kilpailussa. ETLAn julkaisu. http://www.etla.fi/files/2524_B247_ALKU.pdf
- Valtioneuvosto (2007): Valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2007. Valtioneuvoston kanslia.
<http://vnk.fi/julkaisukansio/2007/j03-VN-tulevaisuusselontekotyo/pdf/fi.pdf>
- Valtioneuvosto (2010): Suomi 2020 – Tuumasta toimeen. Kasvutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010. Valtioneuvoston kanslia.
<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j11-suomi-2010-j12-finland-2010-j13/pdf/fi.pdf>
- Valtioneuvosto (2010): Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuksien seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010. Valtioneuvoston kanslia.
<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j1410-hallitustyoeskentelyn/pdf/fi.pdf>
- Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla. Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi, 2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 33/2009. Valtioneuvoston kanslia. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j33-yhdessa-ja-erikseen-j03-together/pdf/fi.pdf>



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