



## **Kertomusluonnoksesta annettu lausunto**

**11/2022 Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi  
strategisen päätöksenteon tukena  
D/507/04.07.02/2021**

Tarkastuskertomusluonnos Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena

D/507/04.07.02/2021

Valtioneuvoston kanslia, Strategiayksikkö (VNK/STRO)

**Valtioneuvoston kanslian lausunto koskien luonnosta Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena –tarkastuskertomukseksi.**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 15.9.2022 D/507/04.07.02/2021 pyytänyt valtioneuvoston kansliaa ottamaan kantaa tarkastuskertomusluonnokseen.

Tarkastuksessa arvioitiin strategista päätöksentekoa tukevaa kansallista ennakointijärjestelmää. Tarkastuksen taustalla vaikutti myös OECD:n lausunto kesäkuussa 2022 julkaisemassaan raportissa, että Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi kiinnittää huomioita tulevaisuusorientaation ja ennakkoinnin hyödyntämiseen hallinnossa. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että valtionhallinnossa tuotetaan, hallitaan ja hyödynnetään toimintaympäristö- ja ennakointitietoa systemaattisesti.

Valtioneuvoston kanslia toteaa tarkastuksen havainnot yleisesti ottaen perustelluiksi ja katsoo, että tehdyt suositukset tukevat toimintaympäristön seurannan ja ennakkoinnin kehittämistä vaikuttavaksi osaksi strategista suunnittelua ja päätöksentekoa.

Tarkastusviraston kannanotot:

**1 Ennakointi valtionhallinnossa ei ole vielä yhtenäistä eikä systemaattista tarkoitukseltaan, tavoitteiltaan, toimintatavoiltaan tai tuotoksiltaan. Ennakointitiedon tuottamisen edellytykset ovat hallinnossa vasta kehitymässä kansallisen ennakointimallin suuntaisesti. Systemaattisen ennakointitiedon tuottamisen edellytyksiä ovat vakiintuneet prosessit ja automatisoidut käytännöt sekä ennakointikyvykkyyksien systemaattinen kehittäminen.**

VNK/STRO:n lausunto:

*Tarkastuksessa tehdyt havainnot eivät ota huomioon tällä hallituskaudella valtionhallinnossa tehtyjä isoja uudistuksia tulevaisuusselontekomenettelyssä, jossa on luotu uudenlainen tapa valtionhallinnon yhteiseen ennakkointitiedon ja näkemyksen tuottamisprosessiin. Tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan ennakkointi on yhtenäistä sekä systemaattista tarkoitukseltaan, tavoitteiltaan, toimintatavoiltaan ja tuotoksiltaan.*

*Valtionhallinnossa ennakkointikyvykkyyttä on rakennettu erityisesti poikkihallinnollisesti, mutta myös verkostomaisesti, ja hallinnonalakohtaisesti. Eduskunnan ponsien mukaisesti 30 -vuotista tulevaisuusselontekomenettelyä on muutettu vaikuttavuuden lisäämiseksi ja tällä hallituskaudella tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa on ensimmäistä kertaa kiinnitetty ministeriöiden yhteiseen ja jatkuvaan ennakkointiin.*

*Valtioneuvoston kanslian koordinoima ministeriöiden yhteinen ennakkointityöryhmä on toiminut tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan keskeisenä työryhmänä, ja ministeriöiden edustajat ovat osallistaneet hallinnonalojensa ja verkostojensa asiantuntijat. Näin on luotu uutta toimintatapaa valtioneuvoston ennakkointi- ja tulevaisuustyöhön ja syvennetty poikkihallinnollista yhteistyötä.*

*Uudella tulevaisuusselontekomenettelyllä on edistetty systeemistä ennakoivan hallinnon toteutumista: poikkihallinnollisuutta, ilmiölähtöisyyttä, vuorovaikutteisuutta, kompleksisuuden käsittelyä, dialogisuutta ja puntaroivaa keskustelua. Poikkeuksellisesta korona-ajasta huolimatta keskeistä valmistelulle on ollut yhteiskehittäminen, laaja osallistaminen ja yhteistyö.*

*Muutoin yhtenäisten toimintatapojen puuttuminen koskee strategista suunnittelua ja päätöksentekoa valtioneuvostossa yleisemmin.*

*Ministeriöiden omia ennakkointityön prosesseja kehittää ministeriöiden ennakkointityöryhmän jäsenet omissa ministeriöissään (Ennakoinnin alatyöryhmä Valtioneuvoston tutkimus-, ennakkointi- ja arviointitoimintaa koordinoivalle työryhmälle, VNK003:01/2014). Ennakointityöryhmä koordinoi myös valtioneuvoston yhteistä ennakkointityötä sekä toimii hallituksen tulevaisuusselonteon valmistelussa ministeriöiden yhteistyöverkostona.*

*Yhteisiä prosesseja (ml. tulevaisuusselonteko, tulevaisuuskatsaukset) lukuunottamatta päätökset siitä, miten ennakkointi kullakin hallinnonalalla integroidaan osaksi strategiaprosesseja on pitkälti ministeriöiden itsensä päätettävissä. Tällä hallituskaudella poikkihallinnollisesti yhteistyössä tehty tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa on ollut pohjana ministeriöiden tulevaisuuskatsaustyön toimintaympäristökuvaukselle sekä ministeriöiden strategiseen suunnitteluun ja strategiatyöhön.*

**2 Ennakointijärjestelmän kehittämisessä tulisi tavoitella ekosysteemisyyttä. Tulevaisuustietoa tuotetaan runsaasti, mutta sitä ei koordinoita tavalla, joka varmistaisi tiedon tuottamisen tehokkuuden ja kattavuuden. Tiedon jakamisen esteet heikentävät ennakointitiedon yhteyttä päätöksentekoon. Ennakointitiedon sekä sen sijaintia, muotoa ja tunnisteita koskevan metatiedon koordinaatiovastuu on osoitettavissa yhdelle taholle, vaikka tiedon tuottaminen onkin hajautettua.**

VNK/STRO:n lausunto:

*Ekosysteemisyyttä koskeva VTV:n kannanotto on yleistasolla validi. Avoimuutta tiedon, aineistojen ja aineistolähteiden suhteen on syytä edistää valtionhallinnon sisällä ja mahdollisuuksien mukaan laajemminkin. Tulevaisuustiedon tuottamiseen liittyvä kannanotto on kuitenkin vain osittain validi. Tällä vaalikaudella muutettu tulevaisuusselontekomenettely on mahdollistanut hyvin kattavan ennakointitiedon tuottamisen, selonteon ensimmäinen osa on toimintaympäristön 360-astetta kokonaiskuvatyö. Tiedon tuottamisen tehokkuuteen vaikuttavat ennakointityölle osoitetut resurssit, sekä organisaatioiden vaihteleva ennakointikyvykkyyden taso.*

*Tulevaisuusselonteon ensimmäistä osan on tulevaisuudessakin tarkoitus olla ministeriöiden yhteiseen ja jatkuvaan ennakointiin pohjautuva toimintaympäristön kokonaiskuvatyö ja se on valmisteilla olevan hallinnonalojen yhteisen ja jatkuvan toimintaympäristön seurannan pohjalla. Koordinaatiovastuu on valtioneuvoston kanslialla. Yhteinen seurantatieto (ja sitä kuvaavat aineistolähteet) olisivat näin ollen kaikkien käyttäjien saatavilla. Parhailtaan selvitetään mahdollisuutta tiedon keräämistä, säilyttämistä, jäsentämistä ja jakamista helpottavan digitaalisen alustan hankintaan.*

*On huomioitava, että ennakointitieto voi olla luonteeltaan erilaista, pitäen sisällään hyvin eri tyyppisiä tiedonlajeja: jatkuvassa ennakoinnissa hyödynnettävien lähteiden lista on alati muuttuva. Lisäksi on huomioitava, että informaatio muuttuu tulevaisuutta koskevaksi ja hyödynnettäväksi tiedoksi usein vasta sitä hyödyntävän organisaation omissa (osallistavissa) prosesseissa.*

*Tämä ei tarkoita sitä, etteikö myös keskitetylle tiedonhallintapalvelulle – esimerkiksi Valtioneuvoston tietotuki- ja julkaisuyksikön asiantuntemukselle – voisi olla paikkansa ekosysteemisyyttä kohti pyrittäessä. Koordinaatiota voidaan kehittää yhteistyössä myös muiden tärkeiden tiedontuottajien ja –hallintatoimijoiden, kuten Tilastokeskuksen, kanssa.*

**3 Kysyntäperusteinen ennakointi syventäisi tulevaisuusajattelua. Kysyntälähtöinen ennakointi olisi omiaan kehittämään ja syventämään tulevaisuusajattelua ja siihen liittyviä tekniikoita valtionhallinnossa. Kysyntälähtöisyyden lisäämisessä avainasemassa ovat politiikkatoimien valmistelijat ja päätöksentekijät. Heidän tulevaisuuslukutaitoaan vahvistamalla päätöksenteon yhteyteen syntyy tarve ja odotus tietoperustaa täydentävälle tulevaisuustiedolle.**

VNK/STRO:n lausunto:

*Tarkastuskertomuksessa kiinnitetään relevantilla tavalla huomiota tarpeeseen vahvistaa ennakointitiedon kysyntäperusteisuutta valtionhallinnossa. Ennakointitiedon kysyntää voidaan tukea paitsi ennakointikyvykkyyksiä ja ennakoinnin laatua kasvattamalla myös integroimalla ennakoinnin prosesseja osaksi politiikkavalmistelun ja päätöksenteon prosesseja. Eniten ennakointitiedon vaikuttavuutta lisäisi päätöksentekijän osallisuus ennakointiprosesseissa / tulevaisuuskeskusteluissa. Päivittäisen kiireen lomassa ei kuitenkaan ole realistista odottaa organisaatioiden johtotehtävissä toimivien osallistuvan tällaisiin keskusteluihin kovinkaan usein.*

*Valtioneuvoston kanslian pyrkimyksenä on vahvistaa ennakoinnin integrointia tiiviimmäksi osaksi politiikkasuunnittelua ja päätöksentekoa. Myös hallitusohjelman mukaisesti hallituksen strategista päätöksentekoa tuetaan entistä vahvemmin ennakointi- ja tutkimustiedolla.*

*Ennakointitiedon tuotannon ei tule olla liian kysyntälähtöistä – etukäteisesti sidottua päätöksentekijöiden tunnistamiin tarpeisiin tai esimerkiksi istuvan hallituksen asettamiin tavoitteisiin – koska tällöin menetetään kyky varautua myös aidosti yllättäviin tilanteisiin. Relevantin ennakointitiedon tuotantoa nopeissa ja yllättävissä tilanteissa edesauttaa se, että ennakointi on ollut jatkuvaa ja riittävän laaja-alaista.*

**4 Ennakointitieto voi olla vaikuttavaa vain, jos päätöksentekijä sitoutuu tietoperustaisuuteen. Ennakointitiedon koettu laatu vaikuttaa keskeisesti siihen, vakuuttaako tieto päätöksentekijän ja onko tieto päätöksenteon näkökulmasta olennaista. Ennakointitieto voi olla vaikuttavaa vain, jos sen tuottamisen ja hallinnan käytännöt ovat vakiintuneet.**

VNK/STRO:n lausunto:

*Valtioneuvoston kanslia yhtyy tarkastuskertomuksen kannanottoon.*

*On myös tärkeää muistaa, että ennakointi on ennen kaikkea ajattelun taitoja. Keskeistä on omien ajattelumallien, olettamusten ja ajattelun rajoitusten tunnistaminen ja kyseenalaistaminen. Ennakointi on siis paitsi todennäköisen tulevaisuuden tuntemusta, myös kriittisyyttä ja luovuutta. Siksi ennakointia ei voi ulkoistaa pelkästään tiedonhankintana vaan se on ajattelun taito, joka jokaisen tulee opetella itse. Haasteena on [myös] erilaisen ja erilaatuisen ennakointimateriaalin lukutaito. (Tulevaisuustiedon lähteillä : analyysi ennakointiraporteista ja tulevaisuuden ilmiöistä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 6/2020.)*

*Varmoja faktoja tulevaisuudesta ei ole olemassa, minkä vuoksi tulevaisuustietoon liittyy aivan omanlaisensa luokittelu. (Tulevaisuustiedon lähteillä 2020). Ennakointi ei ole ennustamista tai todennäköisten kehityskulkujen esittämistä.*

Tarkastusviraston suositukset:

**1. valtioneuvoston kanslia ohjeistaa kirjanpitoyksiköt tuottamaan yhteismitallista seurantatietoa ennakointiin kohdentuvista kustannuksista ja henkilövuosista.**

VNK/STRO:n lausunto:

*Valtioneuvoston kanslia ymmärtää tarpeen ennakointitoiminnan seurantatiedon (kustannukset ja työaika) tuottamiseksi valtionhallinnossa. Ennakoinnin tunnistaminen omaksi seurannan luokakseen palvelisi toiminnan näkyvyyttä ja voisi kannustaa organisaatioita allokoimaan resursseja ennakointiin toiminta- ja taloussuunnittelussaan. Nykyisellään ennakointitoiminnan resursointi on epävarmaa, tulkinnanvaraista sekä monessa organisaatiossa oletettavasti tarpeeseen nähden liian vähäistä.*

*Seurannan tarkentaminen ennakointitoiminnan yksilöiväksi pitää sisällään näkökohtia, jotka kuitenkin vaativat tarkkaa harkintaa. Monesti ennakointitoimintaa voi olla vaikeata erottaa muusta toiminnasta: Ideaalitulanteessa ennakointi on erottamaton osa muita toimintoja kuten varautumista, lainvalmistelua ja muuta politiikkasuunnittelua. Jotta seurantatieto olisi yhteismitallista ja luotettavaa, tulisi ”ennakointitoiminta” kyetä määrittämään yksiselitteisesti. Tällöinkin olisi hyväksyttävä, että esimerkiksi lainvalmisteluun liittyvä ennakointitoiminta vähentäisi kohdennuksia ensiksi mainitussa luokassa.*

*Vaihtoehtona, joskaan ei tunnistettua päällekkäisyyden ongelmaa täysin ratkaisevana, valtioneuvoston kanslia tunnistaa mahdollisuuden sisällyttää ennakointitoiminta osaksi laajempia ”politiikkasuunnittelun /-valmistelun” tai ”strategisen suunnittelun” seurannan luokkia.*

*Valtioneuvoston kanslia suosittaakin, että VTV muuttaisi tarkastuskertomuksen luonnoksen muotoilua ensimmäisen suosituksena osalta muotoon: ”**Valtioneuvoston kanslia selvittää yhdessä kirjanpitoyksikköjen kanssa, miten yhteismitallista seurantatietoa ennakointiin kohdentuvista kustannuksista ja henkilövuosista olisi tarkoituksenmukaista tuottaa.**”*

**2. valtioneuvostossa juurrutetaan yhteisiä ennakointitiedon tuottamisen ja hyödyntämisen tapoja kaikkiin ministeriöihin. Tässä tarkoituksessa ministeriöiden tulee toteuttaa politiikkatoimien valmistelua tukevia yhteisiä ennakointipilotteja.**

VNK/STRO:n lausunto:

*Valtioneuvoston kanslia tukee suositusta täysin ja edistää sitä omassa toiminnassaan, mm- osana tulevaisuuselontekomenettelyä.*

**3. vastuu ennakointitiedon lähteiden koordinaatiosta ja hallinnasta osoitetaan yhdelle taholle. Esimerkiksi valtioneuvoston Tietotuki- ja julkaisuyksikön roolia valtioneuvoston yhteisenä tukipalveluna voitaisiin vahvistaa osoittamalla sen tehtäväksi tulevaisuustietolähteiden ja niiden sijaintitietojen ylläpitäminen.**

VNK/STRO:n lausunto:

*Ennakointitiedon moninaisuuden takia suositusta on haasteellista tarkastuskertomuksen luonnoksessa muotoillulla tavalla toteuttaa. Suositus asettaa kuitenkin tavoitteen, jota kohti kehitystyössä voidaan pyrkiä. Valtioneuvoston kansliassa voidaan esimerkiksi määrittää valtioneuvoston tietotuki- ja julkaisuyksikön erityisesti toimintaympäristön jatkuvaan seurantaan liittyviä vastuita ja tehtäviä.*

**4. päätöksenteon yhteyteen luodaan kysyntää tulevaisuustiedolle, kun ministeriöt ohjaavat päätöksentekijöitä ja valmistelijoita täydentämään politiikkatoimien tietoperustaa ennakointitiedolla. Tämä kysyntälähtöisyyden lisääminen syventäisi tulevaisuusajattelua ja ennakointiosaamista virastoissa, mikä varmistaisi myös edellytykset reagoida toimintaympäristössä tapahtuviin äkillisiin muutoksiin.**

VNK/STRO:n lausunto:

*On kannatettavaa ja suositeltavaa, että ministeriöissä määrätietoemmin ohjattaisiin päätöksentekijöitä ja valmistelijoita täydentämään politiikkatoimien tietoperustaa ennakointitiedolla. VNK voi omassa toiminnassaan edistää suosituksen asettamia tavoitteita, mm. ennakointikyvykkyyden ja tulevaisuusymmärryksen kasvu lisää myös resilienssiä ja kykyä reagoida joustavasti erilaisiin tulevaisuuksiin.*

Jouni Varanka

Yksikön päällikkö

VNK Strategiaosasto

Yhteiskuntapolitiikan suunnitteluyksikkö

Ossi Piironen

Johtava asiantuntija

VNK Strategiaosasto

Yhteiskuntapolitiikan suunnitteluyksikkö

Jaana Tapanainen-Thiess

Johtava asiantuntija

VNK Strategiaosasto

Yhteiskuntapolitiikan suunnitteluyksikkö