



Jakelun mukaan

Tarkastuskertomus 11/2022 Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena (11/2022) tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitettiin, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Tarkastusvirasto hyödyntää jälkiseurantaraportin tietoja raportoidessaan vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoistaan, kohdentaessaan tarkastustoimintaansa sekä arvioidessaan tarkastustoimintansa vaikuttavuutta.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä valtioneuvoston kanslialle selvityspyyntö siitä, mihin toimenpiteisiin se on tarkastuksen perusteella ryhtynyt, ja mitä näistä toimista on seurannut.

Jälkiseuranta kohdennettiin kertomuksessa annettuihin suosituksiin. Valtioneuvoston kanslialle selvityspyyntöä osoitetut kysymykset olivat seuraavat:

1. Onko valtioneuvostossa määritelty, mitä ennakkoinnilla tarkoitetaan ja sovittu ministeriöiden kesken, miten kirjanpitoyksiköt tuottavat yhteismitallista seurantatietoa ennakointiin kohdentuvista kustannuksista ja henkilövuosista?
2. Onko valtioneuvostossa toteutettu politiikkatoimien valmistelua tukevia yhteisiä ennakointipilotteja?
3. Onko vastuuta ennakointitiedon lähteiden koordinaatiosta ja hallinnasta osoitettu erityisesti jollekin tietylle taholle?
4. Onko päätöksentekijöitä ja valmistelijoita ohjattu täydentämään politiikkatoimien tietoperustaa ennakointitiedolla?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Ministeriöiden kesken ei ole sovittu ennakointiin kohdentuvien kustannuksien ja henkilövuosien yhteismitallisesta seurannasta

Valtioneuvoston kanslian (VNK) strategiaosasto on 28.11.2024 antamassaan lausunnossa tuonut esiin yleisen tarpeen tuottaa seurantatietoa valtionhallinnon ennakointitoiminnan kustannuksista ja siihen käytetystä työajasta. VNK:n mukaan ennakkoinnin tunnistaminen omaksi seurannan luokakseen palvelisi toiminnan näkyvyyttä ja voisi kannustaa organisaatioita kohdentamaan resursseja ennakointiin myös toiminta- ja taloussuunnittelussaan.

VNK:n toteaa kuitenkin, että valtioneuvostossa ei ole määritelty virallisesti, mitä ennakkoinnilla tarkoitetaan. Ministeriöiden kesken ei ole sovittu, että kirjanpitoyksiköt tuottavat yhteismitallista

seurantatietoa ennakointiin kohdentuvista kustannuksista ja henkilötyövuosista. VNK korostaa, että monesti ennakointitoimintaa voi olla vaikea erottaa muusta toiminnasta ja että ideaalitulanteessa ennakointi on erottamaton osa esimerkiksi varautumisen, lainvalmistelun ja politiikkasuunnittelun toimenpiteitä. Jotta seurantatieto olisi yhteismitallista ja luotettavaa, tulisi ”ennakointi” kyetä määrittämään yksiselitteisesti. Siksi VNK on katsonut, että suositusta ei ole ollut tarkoituksenmukaista edistää ennakointiresurssien yhdenmukaisen seurannan näkökulmasta.

VNK:n mukaan valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelun kautta on kuitenkin luotu perusta valtioneuvoston strategisen ennakkoinnin toimintatavalle sekä ministeriöiden yhteiselle ja jatkuvalla ennakkoinnille ja toimintaympäristön seurannalle. Tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan ennakointi on määritelmällisesti yhtenäistä sekä tarkoitukseltaan, tavoitteiltaan, toimintatavoiltaan ja tuotoksiltaan systemaattista.

Tulevaisuusselontekotyössä määritelty ennakointi

- on toimintaan suuntautuvaa ja osallistavaa strategista ajattelua ja analyysia, joka keskittyy mahdollisiin tulevaisuuksiin ja vaihtoehtoihin tulevaisuuskuviin
- perustuu tietoon ja näkemyksellisyyteen
- ei ole ennustamista, joka perustuisi menneen kehityksen tuntemukseen
- kytkeytyy ennakoivaan tilannetietoisuuteen, päätöksentekoon ja strategiseen suunnitteluun
- vaatii epävarmuuden sietokykyä, luovuutta ja mielikuvitusta.

VNK:n mukaan toimiva valtioneuvoston yhteinen ennakointi edellyttää

- erilaisten ennakointimenetelmien tuntemusta ja osaamista
- osallistavia prosesseja ja resursseja
- tilaa ajattelulle ja keskustelulle
- valmistelua niin yksilö-, yksikkö-, ministeriö- kuin poikkihallinnollisella tasolla
- johdon sitoutumisen ennakkoinnin rooliin ja periaatteisiin organisaatiossa
- ennakointitoiminnan kytkeytymistä organisaation toimintoihin, päätöksentekoon ja suunnitteluun
- organisaation tietojohtamisen yleistä kehittämistä
- usein oman organisaation ulkopuolista asiantuntemusta
- verkostoja ja kumppaneita sekä aktiivista dialogia.

Jälkiseurannan perusteella poikkihallinnollisessa tulevaisuusselontekotyössä on määritelty koko valtioneuvoston yhteistä näkemystä siitä, mitä ennakointi tarkoittaa ja mikä on se rooli ministeriöiden politiikkasuunnitteluprosessissa. Myös näkemys valtioneuvostotasaisen ennakkoinnin perusteista ja edellytyksistä on syventynyt. Valtioneuvoston kanslia ei ole kuitenkaan edistänyt ennakkoinnin resurssien seurantaan tukevia käytäntöjä. Tarkastusvirasto painottaa, että ennakkoinnin resurssien seuranta tukisi politiikan vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta, kun tietotuen toimenpiteet tulisivat näkyviksi. Suositus on toteutunut osittain.

2.2 Valtioneuvostossa on toteutettu politiikkatoimien valmistelua tukevia yhteisiä ennakointipilotteja

Valtioneuvoston kanslian mukaan tulevaisuusselonteon poikkihallinnollinen skenaariotyö ministeriökohtaisine vaikutusanalyysineen tukee politiikkatoimien valmistelua. Tulevaisuusselonteko on tarkoitettu hallituksen ja koko valtioneuvoston strategisen päätöksenteon tueksi.

VNK:n mukaan myös valtioneuvostossa tuotettu jaettu ymmärrys strategisen toimintaympäristön kokonaiskuvasta tukee päätöksenteon yhtenäisyyden, johdonmukaisuuden ja pitkäjänteisyyden toteutumista. Valtioneuvoston kanslia on selvityksessään ilmoittanut toteuttaneensa strategiaosaston johdolla ennakointipilotteja, joiden tarkoituksena on ollut tulevaisuustiedon tuottaminen valikoiduista teemoista politiikkasuunnittelijoiden ja päätöksentekijöiden tueksi. VNK on lisäksi kehittänyt toimintamalleja tulevaisuusselonteon toimintaympäristöanalyysin hyödyntämiseksi hallituksen työssä.

VNK on selvityksessään tuonut myös esiin, että vastaavaa politiikkatoimien valmistelua tukevaa ennakointityötä on tehty myös eräissä muissa ministeriöissä. Esimerkiksi puolustusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, sisäministeriön ja ulkoasiainministeriön yhteistyönä on käynnistetty Venäjän tulevaisuudet -ennakointihanke, jossa hyödynnetään tulevaisuusselonteon skenaarioprosessia.

Jälkiseurannan mukaan suositus on toteutunut. Tarkastusvirasto pitää silti toivottavana, että ministeriöiden ennakoinnin kypsyytason nostamiseksi valtioneuvostossa käynnistetään edelleen uusia ennakointihankkeita.

2.3 Valtioneuvoston ennakoinnin ja toimintaympäristön jatkuvan seurannan yhteinen digitaalinen alusta tulee vahvistamaan lähteiden koordinaatiota ja hallintaa

Valtioneuvoston kanslia tuo selvityksessään esiin, että se johtaa valtioneuvoston yhteistä ennakointia ja vastaa siihen liittyvän tiedon ja tuotosten koordinaatiosta.

VNK:n mukaan valtioneuvoston kanslian koordinoima ministeriöiden yhteinen ennakointityöryhmä toimii tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan keskeisenä työryhmänä, ja ministeriöiden edustajat osallistavat hallinnonalojensa ja verkostojensa asiantuntijat. Ministeriöiden ennakointityöryhmä asetettiin uudestaan 14.08.2023

Ministeriöiden ennakointityöryhmä

- luo tulevaisuusselonteossa valtioneuvoston yhteistä ymmärrystä toimintaympäristön kokonaiskuvasta ja Suomen kehitysnäkymistä tulevaisuuteen muodostaen pohjan ministeriöiden yhteiselle ja jatkuvalla ennakoinnille
- kehittää valtioneuvoston strategista ennakointia, mukaan lukien ennakoivaa toimintaympäristön seurantaa
- tunnistaa tietotarpeita tutkimus-, selvitys- ja ennakointihankkeiksi
- tuottaa tarpeen mukaan teemakohtaista ennakointitietoa esimerkiksi kriisitilanteiden päätöksenteon tueksi
- tuottaa ja välittää ennakointitietoa ja toimii yhteydenpidon foorumina valtioneuvostossa
- koordinoi ja tukee ministeriöiden tulevaisuusksausten valmistelua
- osallistaa ministeriöt poikkihallinnollisesti koordinoituun toimintaan EU:n ennakointiverkostossa, kansainvälisissä ennakointiverkostoissa sekä kansallisessa ennakointiverkostossa (KEV).

VNK:n mukaan vuonna 2025 otetaan käyttöön valtioneuvostotasaisen toimintaympäristön jatkuvan seurannan digitaalinen alusta, johon pohja-aineistona sisällytetään muun muassa kaikkien ministeriöiden yhteistyönä tuottama tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan strateginen toimintaympäristöanalyysi. Yksistään tässä aineistossa on 615 alaviitelähdettä.

VNK:n mukaan tulevaisuuteen orientoitumisessa hyödynnettävää tietoa ei voi rajata yksiselitteisesti, eikä tietolähteiden keskitetty hallinta olisi siksi mielekästä. VNK painottaa kuitenkin, että valtioneuvoston tietopalvelu ohjaa valmistelijoita tulevaisuustiedon lähteille riippumatta siitä, tavoittelevatko he aiemmin tuotettua ennakointitietoa tai jotain muuta valmistelunsa tueksi tarvitsemaansa tietoa.

Jälkiseurannan perusteella suositus tulee toteutumaan, kun valtioneuvoston ennakoinnin ja toimintaympäristön jatkuvan seurannan yhteinen digitaalinen alusta otetaan käyttöön.

2.4 Politiikkatoimien valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden tulevaisuuslukutaitoa tulee vahvistaa edelleen

Valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävien ohjausasiakirjojen valmistelun ohje on päivitetty vuonna 2024. Valtioneuvoston kanslian mukaan tässä yhteydessä ohjeeseen on otettu suositus, että valmistelijan tulee perusvalmistelun yhteydessä selvittää, miten valtioneuvoston ennakointityö voi auttaa tunnistamaan aiheen näkökulmasta merkityksellisiä tulevaisuuden kehityskulkuja.

VNK painottaa, että ennakointia voidaan hyödyntää kaikissa säädösvalmistelun vaiheissa. Erityisen tärkeää ennakointi on hankkeen esi- ja perusvalmistelussa sekä vaikutustenarviointityössä. Lainvalmistelun alkuvaiheessa toteutettava hallinnonalarajat ylittävä ennakointi voi tukea yhteisvaikutusten ja kumulatiivisten vaikutusten tunnistamista ja arviointia. Näin on erityisesti sellaisten lakihankkeiden yhteydessä, joilla katsotaan olevan erityisen laajoja tai pitkällä aikavälillä realisoituvia vaikutuksia. Ennakoinnin avulla voidaan lisäksi tunnistaa erilaisten vaikutustyyppien keskinäisriippuvuuksia. VNK:n mukaan säädösvalmistelua tukeva ennakointi on huomioitu lainvalmistelun peruskurssilla jo vuodesta 2021 alkaen.

VNK:n mukaan myös lainvalmistelun vaikutusarviointiohje tukee tulevaisuuteen suuntautuvien vaikutusten arviointia. Siinä ohjeistetaan tunnistamaan vaikutuksia myös pitkällä aikavälillä. Tulevaisuusselonteon valmistelu taas rakentaa yhteistä ymmärrystä tulevaisuuden haasteista ja mahdollisuuksista parantaen näin strategisen suunnittelun ja päätöksenteon mahdollisuuksia kaikilla hallinnon aloilla ja tasoilla. VNK tuo esiin, että se vahvistaa edelleen ennakointityön hyödyntämistä valtioneuvoston strategia- ja valmisteluprosesseissa.

VNK tuo antamassaan selvityksessä yleisesti esiin, että 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 kysyntää tietoperustaa täydentävälle tulevaisuustiedolle.

Eduskunta on edellyttänyt (EK 82/2022 vp., 27.2.2023), että valtioneuvosto kehittää päätöksentekoa tukevaa ennakointia, päätöksentekijöiden tulevaisuusvalmiuksia, tulevaisuusselonteon liittymäpintoja valtioneuvoston muuhun ennakointitoimintaan sekä lainsäädännön tulevaisuusvaikutusarviointia.

Jälkiseurannan perusteella suositus on toteutunut osittain. Nimenomaan politiikkatoimien valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden tulevaisuuslukutaidon vahvistaminen tukisi erityisesti ennakointitiedon kysyntälähtöisyyttä ja sitä kautta tulevaisuusajattelun vaikuttavuutta politiikkatoimia koskevassa päätöksenteossa.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa oli arvioitu valtioneuvoston strategista päätöksentekoa tukevaa kansallista ennakointijärjestelmää. Tarkastuksen mukaan ekosysteeminen ennakointijärjestelmä tukisi tulevaisuustiedon kokonaisvaltaista hallintaa. Tarkastuksen päähavainto oli, että ennakoinnin yhteys päätöksentekoon vahvistuu, kun politiikkatoimien valmistelijat ja päätöksentekijät luovat kysyntää päätöksentekoa tukevalle ennakointitiedolle.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto katsoo, että valtioneuvoston yhteisissä ennakoinnin käytännöissä on tapahtunut myönteistä kehitystä. Poikkihallinnollisesti on myös käynnistetty päätöksentekoa tukevia ennakointihankkeita. VNK:n mukaan vuonna 2025 otetaan käyttöön valtioneuvoston yhteinen ennakoinnin digitaalinen alusta. Ennakoinnin resurssien yhdenmukaista seurantaan valtioneuvostossa ei sen sijaan ole edistetty.

Tarkastuksen jälkeen myös eduskunta on edellyttänyt valtioneuvostoa kehittämään päätöksentekoa tukevaa ennakointia ja tulevaisuusvaikutusarviointia. Tarkastusvirasto arvioi valtioneuvoston tulevia muun muassa päätöksentekijöiden tulevaisuuslukutaidon ja ennakkoinnin kysyntälähtöisyyden vahvistamiseen tähtäviä toimenpiteitä seurattessaan eduskunnan kannanottojen toteutumista.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Tarkastusvirasto seuraa kuitenkin valtioneuvostotasoisien ennakkoinnin kehittymistä tarkastusviraston vuotuisissa riskianalyysi- ja suunnitteluprosesseissaan.

Teemu Kalijärvi
tarkastuspäällikkö

Sami Vuorinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU valtioneuvoston kanslia