

6.2.2023

Julkinen

Asia: Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. ja 2. osa Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen, VNS 16/2022 vp

Sitra kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksiä valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta.

1. Yleisesti tulevaisuusselonteosta ja sen roolista postnormaalissa ajassa

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko on kansainvälisestikin melko ainutlaatuinen instituutio. Koska se on nimenomaan valtioneuvoston selonteko, siltä voidaan odottaa tulevaisuuteen suuntaavia linjauksia. Samalla kyseessä ei kuitenkaan ole hallitusohjelman kaltainen linjapaperi tai tarkka toimenpidesuunnitelma, koska pyrkimyksenä on tuoda esiin tulevaisuuksien moninaisuutta: vaihtoehtoisia tulevaisuuksia, muutosten vaikutuksia ja uusia mahdollisuuksia. Selonteon 1. osan toimintaympäristön analyysi, epävarmuuksien hahmottaminen ja skenaariot ovat luonteeltaan erilaisia vaihtoehtoja kuvaavia. Esille tuodaan myös ei-toivottuja vaihtoehtoja ja erilaisia riskejä. Tämä tasapainottelu tulevaisuuksien kuvailun ja poliittisen linjanvedon välillä ei aina ole helppoa.

Tilanteen tekee erityisen haastavaksi nykyinen postnormaali aika, jossa yllätykset, ristiriitaisuudet ja epävarmuus lisääntyvät. Nopeasti muuttuvassa ja epävarmassa maailmassa on helppo tarttua yksittäisiin tulevaisuusväittämiin ja arvioida koko selontekoa niiden perusteella. Tämä voi johtaa liialliseenkin varovaisuuteen ja sanamuotojen hiomiseen. Samalla toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja nykyhetken analyysi vanhenee nopeasti. Miten siis hyväksyä keskeneräisyys ja epävarmuus dokumentissa, jota helposti pidetään linjauksena ja kannanottona?

Ratkaisu löytyy vuorovaikutteisuudesta ja tulevaisuuskeskustelun kehittämisestä. Siihen pyrittiin myös tulevaisuusselonteon jakamisessa kahteen osaan. Onkin valitettavaa, että molemmat osat julkaistaan nyt samaan aikaan, ja vasta hallituskauden lopussa. Tulevaisuusselonteon hyödyntämisen ja vaikuttavuuden kannalta olisi parempi, että osat julkaistaisiin eri aikaan ja aiemmin, jolloin olisi edellytyksiä tukea ennakkointitiedolla hallituksen strategista päätöksentekoa. Aikaisempi ajoitus voisi lisätä selonteon hyödynnettävyyttä myös puolueiden vaaliohjelmatyössä.

Mitä vähemmän tulevaisuuskeskustelulle tarjotaan paikkoja, sitä hitaammin se kehittyy, jolloin jatkossakin saatetaan keskittyä pitämään vastaavia selontekoja ennusteina tai pelkinä linjauksina. Tulevaisuustyöhön liittyy aina tietynlainen epävarmuus ja keskeneräisyys. Tulevaisuus ei tule valmiiksi, ja selontekokin tulisi nähdä osana jatkuvaa tulevaisuuskeskustelua.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko voisi parhaimmillaan tarjota yhteisen tартtumapinnan ja alustan keskusteluun Suomen tulevaisuuksista. Huolella tehty toimintaympäristön kuvaus ja niiden pohjalta tehdyt skenaariot tukevat tätä, samoin ensimmäisen osan valmistelussa pidetyt tulevaisuusdialogit. Prosessin aikana pidetyt Kansallisen ennakkointiverkoston järjestämät Foresight Fridayt ja selonteon käsittely Finnsight-ennakkointifoorumissa ovat myös hyviä askeleita laajempaan vuorovaikutukseen. Selonteon vaikuttavuuden kannalta olisi oleellista, että sitä käsiteltäisiin laajasti myös valtioneuvoston ja eduskunnan ulkopuolella ja muissakin tilaisuuksissa kuin asiantuntijatyöpajoissa.

Yhteinen tартtumapinta ei tarkoita sitä, että kaikkien pitäisi olla esitetyistä skenaarioista samaa mieltä, vaan että ne tarjoaisivat jonkin yhteisen nimittäjän ja yhteisen kielen keskustelulle Suomen tulevaisuuksista. Laajempi, kansalaisia osallistava vuorovaikutteisuus jää nyt kuitenkin lähinnä prosessin alkupuolelle. Monisatasivuinen selonteko voi tuntua liian raskaalta lähtökohdalta yhteiselle tulevaisuuspohdinnalle. Jatkossa voisi pohtia, miten rikkaasta materiaalista jalostettaisiin hyödynnettäviä kokonaisuuksia eri yleisöille ja esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnille. Voisiko selonteon tulevaisuustaulukon ja skenaariot tuoda helposti hyödynnettävään muotoon ja kannustaa niiden käyttöön?

Sitra suosittelee, että tulevaisuusselonteko julkaistaan jatkossa ajallisesti useammassa osassa ja siitä tehdään helposti hyödynnettävissä oleva osa tukemaan jatkuvaa tulevaisuuskeskustelua.

2. Tulevaisuuslukutaidon lisääminen osana selontekoprosessia

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. ja 2. osa ovat itsessään merkittäviä raportteja. Niiden rinnalla merkityksellinen on myös prosessi, jolla ne on tehty. Postnormaalissa yllätysten ajassa nimittäin korostuu tiedon lisäksi yhä enemmän tulevaisuuslukutaito: miten itse kukin osaa haastaa tulevaisuutta koskevia oletuksia, kuvitella toisenlaisia tulevaisuuksia ja toimia parempien tulevaisuuksien eteen.

Selonteossa todetaan, että prosessi on lisännyt valtionhallinnon ennakointikyvykkyyttä. Jatkon kannalta on oleellista seurata, miten ennakointikyvykkyys – tai laajemmin tulevaisuuslukutaito – kehittyy ja miten se näkyy lainsäädännössä ja päätöksenteossa. Kuinka hyvin tunnistetut epävarmuustekijät huomioidaan ja kuinka pitkäjänteistä politiikkaa tehdään? Miten poikkihallinnollinen dialogi näkyy päätöksissä?

Sitra suosittelee, että tulevaisuusselontekoa valmistellaan jatkossakin valtioneuvoston poikkihallinnollisena yhteistyönä ja vahvistetaan prosessin kautta virkahenkilöiden tulevaisuuslukutaitoa ja keinoja seurata sen kehittymistä.

3. Tulevaisuusdialogeilla moniääniseen ja rakentavaan tulevaisuuskeskusteluun

Postnormaalissa ajassa korostuu moniäänisyys ja erilaisten näkökulmien huomiointi. Koska meneillään on merkittäviä muutoksia ja nykyhetken päätöksillä luodaan perusta tulevalle, on entistä tärkeämpää nostaa esiin myös niitä ääniä, jotka nyt puuttuvat tulevaisuuskeskustelusta. Selonteon valmistelussa pidetyt tulevaisuusdialogit vastaavat hyvin tähän tarpeeseen ja Sitra pitää tärkeänä niiden hyödyntämistä, monipuolista sidosryhmäkuulemista ja kansalaisten osallistamista jatkossakin. Tulevaisuusdialogit – prosessina ja tuotoksena – varmasti kiinnostavat myös maailmalla, jossa pohditaan tapoja käydä laaja-alaista osallistavaa keskustelua.

Dialogien tuloksia on tarkasteltu skenaarioiden kannalta luvussa 6. Vaikka esiin nostetaan osallistujien huolta polarisaatiosta ja jakolinjoista, tulee luvusta mielikuva kovinkin yksimielisestä ryhmästä.

Tulevaisuusdialogit sopisivat toimintamallina myös selonteon läpikäyntiin, esimerkiksi skenaarioiden herättämistä ajatuksista ja tunteista keskusteluun. Voisiko skenaarioita käsitellä esimerkiksi kansallisissa dialogeissa, joiden tarkoituksena on muutenkin rakentaa ymmärrystä erilaisista yhteiskunnallisista ilmiöistä, haasteista ja mahdollisuuksista kansalaisten, yhteisöjen ja viranomaisten yhteistyönä?

Moniäänisen dialogisuuden ja vuorovaikutuksen vahvistaminen on tärkeää myös tulevaisuusvallan laajentamisen näkökulmasta, eli sen suhteen, kuka pääsee määrittämään tulevaisuuskuvia, kenen ääni tulee kuuluiin ja ketä tulevaisuuden näkymissä on edustettuina. Yhteisen tulevaisuuden rakentamisen kannalta on elintärkeää, että jokainen voi löytää itsensä hahmotelluista tulevaisuuksista ja toisaalta ymmärtää muiden näkökulmia. Tulevaisuusdialogit ovat tähän oiva menetelmä.

Sitra suosittelee, että tulevaisuusdialogeja hyödynnetään myös jatkossa osana tulevaisuusselonteon laadintaa sekä tulosten käsittelyä. Samalla on tärkeää nostaa esille selvemmin erimielisyyksiä ja ristiriitoja.

4. Postnormaali aika edellyttää tulevaisuusresilienssiä

Viime vuodet ovat tuoneet keskinäisriippuvuuden, monimutkaisuuden ja viheliäiset ongelmat arkipäiväisiksi. Tässä postnormaalissa ajassa epävarmuuden parempi hahmottaminen on korostunut. Selonteon luvussa 4 onkin käsitelty hyvin erilaisia epävarmuustekijöitä. Samoin skenaarioista on vedetty johtopäätöksiä mahdollisuuksien, riskien, toimien ja varautumisen näkökulmasta. Nämä ovat hyviä tiivistyksiä, joskin toimet ja varautuminen olisi syytä pitää selvemmin toisistaan erillään.

Analyysissä kuitenkin korostuu varautuminen ja nykyisen säilyttäminen. Sen sijaan uudistaminen ja uudet avaukset jäävät vähemmälle huomiolle. Tämä näkyy erityisesti luvussa 2, jossa käsitellään tulevaisuusvalmiuksia. Vastaukset Suomen tulevaisuuteen liittyviin keskeisiin kysymyksiin ovat luonteeltaan hyvin säilyttäviä. On tietenkin ymmärrettävää, että halutaan säilyttää monia hyviä asioita, kuten hyvinvointivaltio tai globaali yhteistyö. Pelkkä olemassa olevan säilyttäminen ei kuitenkaan enää riitä tässä ajassa. Tulevaisuusselonteko olisikin erinomainen paikka tuoda esiin uusia vaihtoehtoisia näkemyksiä tulevaisuuksista ja sitä kautta viedä tulevaisuuskeskustelua eteenpäin.

Siirtyminen pelkästä varautumisesta uudistumiseen edellyttää tulevaisuusresilienssiä. Se tarkoittaa kykyä paitsi selviytyä eteen tulevista haasteista, kriiseistä ja yllätyksistä, myös samalla uudistua ja oppia niistä. Se edellyttää nykyisten muutosten ymmärtämistä, vanhojen tulevaisuuskuvien haastamista, toisenlaisten tulevaisuuksien kuvittelua ja aktiivista toimintaa kohti toivottavaa tulevaisuutta.

Juuri vanhojen tulevaisuuskuvien ja nykyisten oletusten haastaminen tuntuu puuttuvan myös luvusta 10, jossa käsitellään ennakoinnin roolia päätöksenteossa. Luvussa kuvattu tulevaisuustyö on luonteeltaan säilyttävää ja hallintaan pyrkivää. Tämä on saattanut olla hyvä lähestymistapa aiemmin, mutta ei toimi enää korkean epävarmuuden ajassa. Säilyttämisen ja hallinnan sijaan parempi lähestymistapa on yhdistelmä aiemmin mainittuja asioita kuten tulevaisuuslukutaitoa, moniäänisyyttä ja dialogia, sekä ajatusmallien haastamista, herkkyyttä pinnan alla kupliville asioille ja nopeasti mukautuvaa pitkälle katsovaa toimintaa.

Sitra suosittelee, että ennakoinnissa ja tulevaisuusajattelussa otetaan paremmin huomioon vanhojen tulevaisuuskuvien ja ajatusmallien haastaminen, uusien avauksien tekeminen ja tulevaisuusresilienssin vahvistaminen.

5. Ennakointitietoa hyödynnetään osana lainvalmistelua ja yhteiskunnallista päätöksentekoa

Tulevaisuusselonteon toisessa osassa on selvitetty, miten lainvalmistelussa voidaan nykyistä paremmin hyödyntää ennakointia ja huomioida tulevia sukupolvia ja heidän oikeuksiaan. Sitra pitää tärkeänä, että ennakointitietoa hyödynnetään vahvemmin lainvalmistelun eri vaiheissa ja ennakoinnista tehdään jatkuvaluonteista toimintaa lainvalmistelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Sitra pitää myös tärkeänä, että nykyisiä lainvalmistelun toimintatapoja päivitetään ja prosesseja kehitetään vastaamaan tulevaisuuden tarpeita ja että edustuksellista demokratiaa vahvistetaan lisäämällä lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyttä. Kansalaisten riittävän aikainen kuuleminen tukee tulevia sukupolvia ja heidän oikeuksiaan huomioivaa lainvalmistelua.

6. Huomioita ekologisen kestävyysnäkökulmasta

Sitran tammikuussa julkaisema ”Megatrendit 2023” -julkaisu nostaa luonnon kantokyvyn murenemisen muutosten keskiöön. Elämme jo nyt keskellä ekologista kestävyyskriisiä. Ihmisen toiminta kuormittaa elollista ja elotonta luontoa yli planeettamme kantokyvyn rajojen ja vaarantaa siten koko taloutemme ja hyvinvointimme pohjan. Ilmasto on jo kuumennut globaalisti yli yhdellä asteella 1800-luvun loppuun verrattuna ja Suomessa yli kaksi astetta. Kuumenemisen vaikutukset ovat jo selvästi näkyvillä mm. sään ääri-ilmiöiden lisääntymisenä. Luonnon monimuotoisuuskin heikkenee nopeasti useilla mittareilla mitattuna. Ihmiskunnan onkin aloitettava ekologinen jälleenrakennus, jolla kulutuksemme ja taloutemme sovitetaan planeetan rajoihin. Tämä on edelleen mahdollista, eikä ekologisen jälleenrakennuksen tarvitse tarkoittaa elämänlaadun ja hyvinvoinnin vähenemistä, vaan viisaampia kulutusvalintoja, kulutuksen kohtuullistamista, luontokysymysten ja tulevien sukupolvien aseman ottamista mukaan päätöksentekoon, uusiin päästöttömiin energialähteisiin siirtymistä, kiertotaloutta sekä jo ympäristölle tehtyjen vahinkojen korjaamista.

Ekologiseen kestävyysnäkökulmaan liittyvät muutostekijät on kuvattu selonteon osan 1 kappaleessa 3.2 otsikolla ”Ympäristölliset muutostekijät”. Sitra pitää ekologisen kestävyysnäkökulman eri osa-alueiden kehityksen kuvausta varsin kattavana ja pääosin onnistuneena. Niin ikään on hyvä, että ilmaston kuumenemisen, luontokadon ja luonnonvarojen liiallisen käytön kytkytyminen toisiinsa on huomioitu, joskin tätä kytköstä olisi voitu korostaa enemmänkin. On ansiokasta, että luonnon tuottamien palveluiden, eli niin kutsuttujen ekosysteemipalvelujen keskeinen rooli ihmisten olemassaololle on nostettu esiin. Eräs tärkeä lähitulevaisuuden tehtävä lainsäätäjille on löytää tapa, jolla luoda markkinat ekosysteemipalveluille (esim. pölytys, hiilensidonta, ravinteiden kierto). Niiden arvo luonnolle ja ihmisille osana luontoa tunnustetaan enenevässä määrin, mutta niin kauan kun niiden käytöstä ei jouduta maksamaan, niitä todennäköisesti käytetään enemmän kuin luonto pystyy niitä uudelleen tuottamaan. Markkinahinnan puuttuminen pidättää myös toimenpiteitä, joiden avulla ekosysteemipalvelujen säilyminen turvataan.

YK:n biodiversiteettisopimus on keskeisin luonnon monimuotoisuutta turvaava kansainvälinen sopimus. Montrealissa pidettiin joulukuussa 2022 YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolten 15. kokous, jossa päästiin sopuun niin sanotusta Kunmingin-Montrealin kehikosta, joka on erittäin merkittävä askel luontokadon pysäyttämiseksi. YK:n luontokokouksen osapuolet, eli lähes 200 valtiota, pääsivät sopuun maailmanlaajuisesta 30 prosentin suojelutavoitteesta, joka koskee maa-, sisävesi-, rannikko- ja merialueita. Lisäksi osapuolet sopivat siitä, että vähintään 30 prosenttia tilaltaan heikentyneistä maa- ja vesiekosysteemeistä tulee ennallistaa vuoteen 2030 mennessä. Nämä tavoitteet ovat osa visiota, jossa luontokato pysäytetään vuoteen 2030 mennessä ja siitä eteenpäin luonto saadaan toipumisuralle kohti vuoden 2050 tilannetta, jossa maailma elää sopusoinnussa luonnon kanssa. Tähän globaaliin kehikkoon tuovat panoksensa sekä EU:n että Suomen viimeistelyä vaille oleva kansallinen biodiversiteettistrategia.

Ilmastonmuutoksen osalta selonteko toteaa kansainvälisen ilmastopaneelin IPCC:n vuoden 2021 tietoihin nojaten, että Pariisin sopimuksessa 2015 tavoitteeksi otettu 1,5 asteen kuumenemisen raja on tulossa vastaan aiemmin kuin tuolloin oletettiin. Viimeisimmät ilmastopäästöjen vähentämistoimia seuraavan kansainvälisen Carbon Action Trackerin skenaariot marraskuulta 2022 arvioivat, että nykyisillä toimilla 1,5 asteen raja ylitetään 95 prosentin varmuudella vuoteen 2100 mennessä, ja lämpötilan nousu vuosisadan loppuun mennessä olisi vaihteluvälillä 2,2 – 3,4 astetta. Suomessa kuumenemisen arvioidaan olevan suurempaa.

On siis selvää, että voimakkaita toimia ilmastokriisin hillitsemiseksi niin globaalilla kuin valtioiden tasoilla tarvitaan nopeasti ja myös pitkällä aikavälillä. On ensiarvoisen tärkeää, että Suomen ilmastolakiin kirjatusta vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteesta pidetään kiinni. Tämä on myös Suomen talouden etu, sillä meneillään oleva vihreä siirtymä on luonut voimakkaan investointi- ja innovaatioaallon.

Päästöjen vähentämisen lisäksi lämpötilan nousun hillitsemiseksi tarvitaan myös niin kutsuttuja ”miinuspäästöjä”, jotka voivat olla luonnon hiilinieluja tai teknisiä ratkaisuja. Sitra pitääkin hyvänä, että tulevaisuusselonteko nostaa esiin (s. 72–73) hiilinielujen ja hiilivarastojen merkittävän roolin ilmastopolitiikassa. Suomessa hiilinielujen huomattava pienentyminen asettaa suuren haasteen vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteelle. Tulevan hallituksen onkin ripeästi laadittava toimenpideohjelma hiilinielujen turvaamiseksi.

Kappaleessa 3.2.4 ”Kilpailu hupenevista luonnonvaroista” kuvataan ylikulutuksesta johtuvaa resurssien kasvavaa niukkuutta ja sen kytköksiä omavaraisuuteen ja turvallisuuspolitiikkaan. Sitra näkee kiertotalouden vahvistamisen yhtenä keskeisenä keinona resurssien käytön ja luontoon kohdistuvien paineiden vähentämisessä. Suomi on ollut edelläkävijä kiertotaloudessa, ja sen periaatteille perustuvien liiketoimintamallien omaksuminen avaa uusia mahdollisuuksia suomalaisille yrityksille. Samalla kiertotalouden kehittäminen on omiaan lisäämään omavaraisuutta ja resilienssiä.

Kappale 3.2.5 ”Kestävä ruuantuotanto, puhdas vesi ja terve maaperä” erittelee varsin kattavasti terveiden ekosysteemien ja maaperän merkitystä ruuantuotannolle. Sitra pitää hyvänä, että näitä asioita on käsitelty laajasti. Kuten selonteko toteaa, ”terve ja tuottava maaperä on kaiken elämän edellytys.” Siirtyminen kohti uudistavan viljelyn menetelmiä, joilla parannetaan maaperän ja ekosysteemien laatua, on tärkeä tapa parantaa sekä maatalouden kestävyyttä että resilienssiä.



Lasse Miettinen
Johtaja, Kestävyysratkaisut
Sitra