

Asia: VNS 7/2025 vp

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa. Strateginen toimintaympäristöanalyysi sekä skenaarioita vuoteen 2045

Sitra on tulevaisuustalo, joka auttaa Suomea uudistumaan. Sitra edistää Suomen hyvinvointia ja vauhdittaa talouden kasvua luonnon kantokyvyn rajoissa. Sitra tukee yhteiskuntaa tulevaisuusajattelussa ja ennakointikyvykkyyden kasvattamisessa.

Sitra kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäisestä osasta.

Keskeiset huomiot

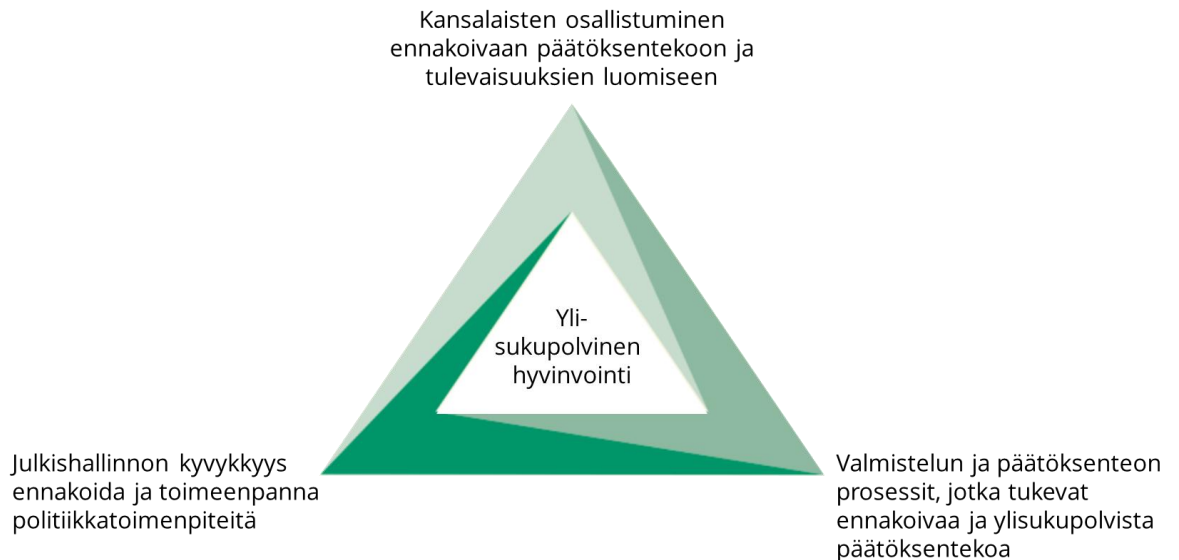
- Tulevaisuusselonteko vastaa moneen ennakoidun hallinnon kehittämistarpeeseen. Tulevaisuusselonteko tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden tukea hallituksen ja valtioneuvoston strategista päätöksentekoa, varautumista vaihtoehtoihin tulevaisuuksiin ja pitkän aikavälin, kestävä ja tulevat sukupolvet huomioivaa politiikkaa.
- Jatkon kannalta on oleellista, että selonteon hyödyntäminen jatkuu ja laajenee yhteiskunnassa myös valtioneuvostoa laajemmalle. Erityistä huomiota tulee kiinnittää villien korttien tulkintaan ja panostaa uutta avaaviin mahdollisuuksiin varautumisen rinnalla.
- Sitra suosittaa, että ennakointia ja tulevaisuusselonteon hyödyntämistä tulisi kytkeä vahvemmin ja systemaattisemmin keskeisiin ohjausprosesseihin ja niiden avainhetkiin. Lisäksi tarvitaan vuorovaikutteisia käytäntöjä, jotka tukevat yhteisen ymmärryksen rakentamista eri hallinnonalojen ja poliittisten toimijoiden kesken.
- Sitra pitää kansalaisten osallistamista tulevaisuus- ja selontekotyöhön tärkeänä ja kannustaa tähän jatkossakin. Tulevaisuusdialogien lisäksi ja rinnalla kannattaa hyödyntää myös muita menetelmiä, kuten digitaalisia osallistumisalustoja ja puntaroivia kansalaispaneeleja.

1 Tulevaisuusselonteko luo yhteistä tilannekuvaa ja tukee jatkuvaa ennakointia

Tulevaisuusselonteko on tärkeä yhteistä kansallista tilannekuvaa luova, tulevaisuuden Suomen kehityssuuntia analysoiva ja ennakoivaa hallintoa tukeva dokumentti. Sen valmistelu vahvistaa valtioneuvoston jatkuvaa ennakointia ja sen kehittämistä. Ministeriöiden välisenä yhteistyönä valmisteltu tulevaisuusselonteko tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden tukea hallituksen ja valtioneuvoston strategista päätöksentekoa, varautumista vaihtoehtoihin tulevaisuuksiin ja pitkän aikavälin, kestävä ja tulevat sukupolvet huomioivaa politiikkaa.

Julkinen

Tarkastelemme tässä lausunnossa tulevaisuusselontekoa soveltaen School of International Futuresin ylisukupolvisen hyvinvoinnin kehikkoa. Sen mukaan kannattaa kiinnittää huomiota erityisesti hallinnon ennakointi ja toimeenpanokyvykkyyksiin, valmistelun ja päätöksenteon prosesseihin ja kansalaisten osallisuuteen:



2 Ennakoiva hallinto ja päätöksenteko: kyvykkyys ennakoida ja toimeenpanna politiikkatoimenpiteitä

Suomella on kansainvälisesti arvostettu ennakointijärjestelmä, jonka vahvuutena on sen institutionaalinen laajuus ja eri toimijoiden välinen yhteistyö. Tulevaisuusselonteolle perustuva dialogi valtioneuvoston ja eduskunnan välillä on luonut pohjan laajemmalle ennakointiekosysteemille ja vahvistanut pidemmän aikavälin ajattelua hallinnossa. Kansainväliset ja kotimaiset arvioinnit ja tutkimukset ovat kuitenkin myös kritisoineet suomalaista ennakointijärjestelmää ja siihen kytkeytyvää päätöksentekoa vaikutusten, eri näkökulmien ja pitkäjänteisyyden puutteesta. Eri raporteissa on tunnistettu erityisesti seuraavat haasteet:

- Kytös päätöksentekoon
- Reaktiivisuus
- Keskittyminen todennäköiseen
- Siiloutuneisuus
- Lyhyt aikajänne

Tarkastelemme seuraavaksi, millaisia vastauksia tulevaisuusselonteko antaa näihin haasteisiin.

Kytös päätöksentekoon: Suomessa ja maailmalla tuotetaan laadukasta ennakointitietoa, jonka hyödyntäminen jää rajalliseksi, jos sitä ei käytetä päätöksenteon tukena.

Tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa on tarkoitettu hallituksen ja koko valtioneuvoston strategisen valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Valmisteluprosessista on ollut jo hyötyä ministeriöille. Se on vahvistanut valtioneuvoston jaettua ymmärrystä toimintaympäristöstä, jatkuvaa ennakointia ja ennakointiosaamisen kehittymistä. Ministeriöt ovat hyödyntäneet toimintaympäristöanalyysiä ja skenaariotyötä esimerkiksi omassa strategiatyössä ja strategisessa suunnittelussa. Jatkossa huomio pitäisi kääntää vahvasti

Julkinen

tulevaisuusselonteon hyödyntämiseen päätöksenteon tukena, jotta se palvelisi niin valmistelua kuin poliittista päätöksentekoa.

Reaktiivisuus: Suomalaista hallintoa ja päätöksentekoa luonnehtii tyypillisesti reaktiivisuus. Suomalaisen hallinnon reagointikyky on hyvä, mutta sen tulisi olla proaktiivisempi ja kyetä ennakoiviin toimiin, jotka puuttuvat syihin eikä seurauksiin. Tulevaisuusselonteon ensimmäisessä osassa katsotaan globaalia kuvaa ja avataan eri muutosten välisiä yhteisvaikutuksia. Se on kuitenkin sisällöltään melko varautumispainotteinen. Jatkotyössä olisi tärkeää avata uusia mahdollisuuksia ja tukea proaktiivisuutta.

Keskittyminen todennäköiseen: Kansallisen tason ennakkointia on luonnehtinut keskittyminen todennäköiseen. Ennakointi on keskittynyt usein todennäköiseen kehitykseen eikä se ole huomioinut vaihtoehtoisia kehityskulkuja, yllätyksiä tai uusia mahdollisuuksia. Tulevaisuusselonteon ensimmäisessä osassa on katsottu vaihtoehtoja skenaarioiden kautta. Yllätysten huomioimiseksi tulevaisuusselonteossa listataan joukko ns. villejä kortteja eli epätodennäköisiä, mutta vaikutuksiltaan suuria tapahtumia. Villit kortit ovat tärkeä lisä, mutta ne jäävät selonteossa irrallisiksi. Jatkotyössä olisi tärkeää tulkita villejä kortteja ja niiden vaikutuksia skenaarioihin ja nykyisiin strategioihin. Niiden tunnistaminen ja tulkinta tulisi ottaa pysyväksi osaksi jatkuvaa toimintaympäristön tarkastelua.

Siiloutuneisuus: Suomessa ennakkointi perustuu liian usein omasta lähiympäristöstä ja läheisiltä sidosryhmiltä kerättyyn tietoon, ja se on alistettu palvelemaan kapeita, lyhyen aikavälin intressejä. Tulevaisuusselonteon ensimmäisessä osassa näitä haasteita on ratkottu ylittämällä hallinnon rajoja, katsomalla yhdessä eri teemoja ja luomalla skenaarioita, joiden avulla on mahdollista päästä rakentamaan yhteistyöhön ja yhteisvaikutuksiin. Valtioneuvostossa on siis luotu hyvät edellytykset yhteiselle tulevaisuustyölle. Jatkossa olisi tärkeää, että tulevaisuusselonteko otettaisiin eri näkökulmilla rikastettavaksi laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun, ja että sitä hyödynnettäisiin laajasti hallinnon ja päätöksenteon prosesseissa. Tulevaisuusselonteon toimintaympäristöanalyysissä voisi jatkossa vahvemmin huomioida alueiden näkökulmat ja muodostaa tilannekuvaa yhteistyössä alueiden kanssa.

Lyhyt aikajänne: Päätöksenteon lyhyt aikajänne estää merkittävien haasteiden ratkaisemista. Ansiokkaatkin pitkän aikavälin tavoitteet uhkaavat jäädä lyhyen aikavälin paineiden ja kriisien alle. Tulevaisuusselonteossa käännetään huomiota ja katsetta pidemmälle tulevaisuuteen, vuoteen 2045, ja peilataan mitä tulevaisuuden kehityskulut, haasteet ja mahdollisuudet voivat tarkoittaa nykyhetkelle. Tämänkaltaisen silloitus pidemmälle katsomisen ja nykyhetken välille on kriittisen tärkeää. Lisäksi sekä lyhyiden että pitkien aikavälin kehityskulujen hahmottaminen helpottaisi keskustelua siitä, miten resursseja allokoidaan eri toimenpiteitä varten. Strateginen päätöksenteko helpottuu, kun eri aikajänteiden muutoksista olisi olemassa yhteinen, jaettu ymmärrys.

Sitra toteaa, että tulevaisuusselonteko vastaa moneen ennakoivan hallinnon kehittämistarpeeseen. Sitä on kiitettävästi jo kytketty eri päätöksenteon ja strategisen suunnittelun prosesseihin ja se on jo vahvistanut hallinnon tulevaisuusvalmiutta tai ennakkointikyvykkyyttä. Jatkon kannalta on oleellista, että selonteon hyödyntäminen jatkuu ja laajenee yhteiskunnassa myös valtioneuvostoa laajemmalle. Erityistä huomiota tulee kiinnittää villien korttien tulkintaan ja panostaa uutta avaaviin mahdollisuuksiin varautumisen rinnalla.

Julkinen

3 Valmistelun ja päätöksenteon prosessit, jotka tukevat ennakoivaa ja ylisukupolvista päätöksentekoa

Kestävän tulevaisuuden kannalta keskeinen kysymys on se, miten suhde tuleviin sukupolviin jatkossa määritetään. Miten politiikan tulisi uudistua, jotta se voi rakentaa kestävää tulevaisuutta samalla turvaten tulevien sukupolvien oikeudet ja ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden?

Syyskuussa 2024 järjestetyn YK:n tulevaisuushuippukokouksen päätteeksi maailman valtiot, Suomi mukaan lukien, sitoutuivat rakentamaan kestävää tulevaisuutta tulevien sukupolvien oikeudet huomioiden. Edellisen tulevaisuusselonteon toinen osa käsitteli seuraavien sukupolvien huomioimista lainsäädännössä, mutta Suomessa ei ainakaan toistaiseksi ole kirjattu perustuslakiin mainintaa tulevista sukupolvista eikä Suomessa ole laadittu erillislakeja tai perustettu tulevien sukupolvien valtuutetun kaltaisia uusia instituutioita. Toisaalta Suomen poliittisessa järjestelmässä on monia tekijöitä, joiden varaan voidaan kehittää pitkäjänteistä ja ylisukupolvista päätöksentekoa ja hallintoa. Ennakointia tulisikin kytkeä nykyistä tiiviimmäksi osaksi lainvalmistelua, sen eri vaiheita ja vaikutustenarviointia erityisesti keskeisimmissä lainsäädäntöhankeissa ja -kokonaisuuksissa.

Ennakoivan lainvalmistelun vahvistaminen ja vaikutusten arviointi on tunnistettu tulevaisuusselonteossa skenaarioista riippumattomissa, päätöksenteon kannalta tärkeissä ja erityistä huomiota vaativissa asioissa. Samalla korostetaan tarvetta arvioida lainsäädännön vaikutuksia kokonaiskestävyyteen, tulevat sukupolvet huomioiden.

Lainsäädännöllä on pitkäkestoisia ja vasta pitkän aikavälin kuluttua näkyviä vaikutuksia. Vastatakseen tulevaisuuden haasteisiin lainsäädännön tulisikin olla tulevaisuuden kehityskulkuja ennakoivaa. Ennakointimenetelmiä voidaan hyödyntää lainsäädäntöympäristöä koskevan tulevaisuuden kehitykseen liittyvän epävarmuuden systemaattisessa käsittelyssä. Lisäksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia voidaan systematisoida ennakkoinnin menetelmiä ja eri aikajänteitä hyödyntämällä. Lainvalmistelussa voidaan hyödyntää tulevaisuusselonteon kattavaa ennakointitietoa jatkuvuuksista, epävarmuuksista, skenaarioista sekä niiden vaikutusanalyseistä. Selonteko ja sen valmistelu tukevat lainsäädäntötarpeiden tunnistamista sekä ennakkoinnin ja tulevaisuustyön lisäämistä lainvalmistelussa. Tulevaisuusvaliokunta on ehdottanut kehitettäväksi erityistä tulevaisuusarviointia, jolla voidaan arvioida ennakointitiedon hyödyntämistä lainsäädännön valmistelutyössä.

Sitra suosittaa, että ennakointia ja tulevaisuusselonteon hyödyntämistä tulisi kytkeä vahvemmin ja systemaattisemmin keskeisiin ohjausprosesseihin ja niiden avainhetkiin, kuten hallitusohjelmaneuvotteluihin, hallituksen puolivälitarkasteluun ja julkisen talouden suunnitelmaan. Lisäksi tarvitaan vuorovaikutteisia käytäntöjä, jotka tukevat yhteisen ymmärryksen rakentamista eri hallinnonalojen ja poliittisten toimijoiden kesken.

Julkinen

4 Kansalaisten osallistuminen ennakoivaan päätöksentekoon ja tulevaisuuksien luomiseen

Osana tulevaisuusselonteon 1. osan valmistelua on käyty 40 kansalaista ja erityisesti nuoria osallistavia tulevaisuusdialogia, joihin osallistui noin 300 ihmistä ympäri maata. Tulevaisuudesta käytävän keskustelun laajentaminen ja ennakointiin kytkeytyvä moniääninen osallistuminen ovat tapoja demokratisoida, laajentaa ja syventää tulevaisuudesta käytävää keskustelua ja haastaa erilaisia vaihtoehtottomuuden narratiiveja. Kansalaisia osallistamalla on mahdollista havaita ja nostaa esiin muuten huomaamatta jääviä näkökulmia, kehityskulkuja ja heikkoja signaaleja – merkkejä mahdollisista, tulevaisuudessa merkittävistä muutoksista. Kansalaisten osallistuminen voi tukea hallinnon ja päätöksenteon proaktiivisuutta erilaisiin kehityskulkuihin, syihin ja mahdollisuuksiin tarttumisessa.

Tulevaisuusselonteossa sinällään ansiokkaat dialogit jäivät kuitenkin kokonaisuudesta irrallisiksi, ja dialogien vaikutus ja rooli selonteossa epäselviksi. Jatkossa osallistumista voisikin kytkeä luontevammaksi ja vaikuttavammaksi osaksi selontekoprosessia ja osoittaa, miten keskustelut ovat vaikuttaneet työhön. Toisaalta nyt tehdyt skenaariot ja niistä tunnistetut riskit ja mahdollisuudet Suomelle voisivat toimia seuraavien dialogien pohjana.

Kansalaisten jäsenneltyjä näkemyksiä voi tuoda vahvemmin osaksi toimintaympäristöanalyysiä ja skenaarioiden rakentamista hyödyntäen dialogien lisäksi muita osallistumisen menetelmiä. Digitaalisia osallistumisalustoja, kuten Voxit-alustaa voidaan hyödyntää esimerkiksi kansalaislähtöisen tilannekuvan luomisessa toimintaympäristöanalyysissä ja siihen liittyvien muutosten tunnistamisessa. Puntaroivat kansalaispaneelit puolestaan ovat käyttökelpoinen menetelmä tulevaisuuden huomioivan valmistelun ja päätöksenteon vahvistamisessa. Satunnaisotannalla ja kiintiöinnillä valittavat kansalaispaneelit soveltuvat hyvin eri väestö- ja ikäryhmiä laajasti koskettaviin ja mielipiteitä jakaviin kysymyksiin, joihin liittyy vaikeitakin oikeudenmukaisuuskysymyksiä. Ne ovat osoittaneet käyttökelpoisuutensa esimerkiksi ilmasto-, ympäristö- ja kestävyyskysymyksissä, joiden toimeenpanoon liittyy eri ryhmiä eri tavoin koskettavia vaikutuksia. Puntaroivien kansalaispaneelien on tutkittu vahvistavan pitkän aikavälin päätöksentekoa, tulevien sukupolvien huomioimista sekä kykyä etsiä kestäviä, politiikkasyklit ja -siilot ylittäviä ratkaisuja.

Sitra pitää kansalaisten osallistamista tulevaisuus- ja selontekotyöhön tärkeänä ja kannustaa tähän jatkossakin. Tulevaisuusdialogien lisäksi ja rinnalla kannattaa hyödyntää myös muita menetelmiä, kuten digitaalisia osallistumisalustoja ja puntaroivia kansalaispaneeleja.

5 Tarkempia huomioita liittyen kestävyYTEEN

Vakaan ilmaston ja toimivien ekosysteemien merkitys on kriittinen. Viime kädessä ne ylläpitävät elämää maapallolla ja ovat myös taloutemme ja hyvinvointimme pohja. Ilmastonmuutos etenee ja huolimatta siitä, mitä lähitulevaisuudessa tapahtuu, on sopeutuminen otettava tosissaan. Tulevaisuusselonteon ensimmäisessä osassa mainitaan esimerkiksi Suomen hyvät vesivarat suhteessa moniin muihin alueisiin, joissa jo nyt alkaa näkyä vesipula. Emme voi kuitenkaan tuudittautua siihen, että näin on myös jatkossa. Tästä täytyy pitää aktiivisesti hyvää huolta ja turvata vesivarat myös mahdollisilta ulkovaltojen kiinnostukselta. Lisäksi ilmastonmuutos ja luontokato uhkaavat myös

Julkinen

esimerkiksi metsävarojamme. Sopeutuminen on tuotava vahvemmin päätöksentekoon ja toimia tehtävä enemmän jo nyt.

Vihreä siirtymä nähdään tulevaisuusselonteossa ikään kuin globaalina ilmiönä, jota työntävät tai hidastavat isot markkinavoimat. On kuitenkin paljon myös omissa käsissämme, miten siirtymää edistämme. Samoin on tärkeää muistaa, että tämä kiertotalous ei tapahdu itsestään vaan vaatii aktiivista politiikkaa niin kansallisesti kuin EU-tasolla.

Kysymys vihreän siirtymän oikeudenmukaisesta edistämisestä linkittyy vahvasti myös kansalliseen yhteistyöhön, koheesioon ja demokratiakehitykseen. Suomen tulevaisuusvalmiutta voisi kasvattaa vihreän siirtymän toimeenpanon osalta esimerkiksi liittyen vihreiden investointien sosiaaliseen hyväksyttävyyteen. Mikäli sosiaaliseen ja paikalliseen hyväksyttävyyteen panostetaan, niin vihreän siirtymän investointien toteutumisedellytykset ja -nopeus paranevat niihin liittyvien konfliktien vähentyessä merkittävästi (ml. tarve ratkoa niitä oikeusteitse).

Veera Heinonen, johtaja, Ennakointi ja koulutus
Mikko Dufva, johtava asiantuntija, Ennakointi ja koulutus
Onni Pekonen, asiantuntija, Ennakointi ja koulutus

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

PL 160 (Itämerenkatu 11–13)

00181 Helsinki

p. +358 294 618 991

www.sitra.fi

Y-tunnus: 0202132-3