

Asia: VNS 7/2025 vp

## **Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa. Strateginen toimintaympäristöanalyysi sekä skenaarioita vuoteen 2045.**

### **1 Tiivistelmä**

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**

- Selonteossa on ansiokkaasti huomioitu Euroopan unioni. Selonteko käsittelee EU-tason muutostekijöitä ja niiden erityispiirteitä kattavasti, ja unioni on hyvin integroitu osaksi skenaariotyötä. Ennakoivan päätöksenteon näkökulmasta on olennaista, että Suomi jatkossakin on aktiivinen jäsen EU:n ennakointiverkostossa ja ennakointityö kytkeytyy systemaattisesti osaksi kansallista ennakointia ja päätöksenteon tukirakenteita. On olennaista varmistaa, että EU-ennakointityöhön on resursseja, jotka mahdollistavat Suomen kyvyn vaikuttaa sekä unionin ennakointityöhön että hyödyntää EU:n tulevaisuustietoa kansallisessa päätöksenteossa.
- Valtioneuvoston ensimmäinen periaatepäätös EU-ennakkovaikuttamisesta ja ennakoivasta kannanmuodostuksesta EU-asioissa sekä vuosittaiset avaintavoitteet ovat merkittävä edistysaskel EU-vaikuttamisen terävöitymiseen. EU-ennakkovaikuttaminen kuitenkin hyötyisi systemaattisesta ennakointitiedon hyödyntämisestä. Sitra korostaa, että ennakointitiedon ja tulevaisuusselonteon hyödyntäminen tulisi sisällyttää EU-avaintavoitteiden valmisteluun, seurantakeskusteluihin ja tilannekatsausten muodostamiseen. Myös jatkuvien strategisten prioriteettien määrittelyssä tulisi hyödyntää ennakointiverkoston osaamista, ajankohtaista ennakointitietoa sekä tulevaisuusselontekoa.
- Lisäksi tarvitaan vuorovaikutteisia käytäntöjä, jotka tukevat yhteisen tilannekuvan ja ymmärryksen muodostumista hallinnonalojen ja poliittisten toimijoiden välillä.
- EU:n urauurtavat kokeilut kansalaisten osallistumisen vahvistamiseksi ovat osaltaan kannustaneet myös jäsenmaita kehittämään omia osallistumisen muotojaan. Sitra ehdottaa, että kansalaisten osallistamista tulevaisuus- ja selontekotyöhön jatketaan ja vahvistetaan systemaattisesti sekä kansallisella että EU-tasolla. Tulevaisuusdialogien rinnalla tulisi hyödyntää monipuolisesti myös muita

Julkinen

osallistumisen muotoja, kuten digitaalisia osallistumisalustoja ja puntaroivia kansalaispaneeleja. Näin tuetaan moniäänistä tulevaisuuskeskustelua ja tuodaan kansalaisten näkemyksiä osaksi ennakoivaa ja strategista päätöksentekoa.

## 2 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, kestäväää ja tulevat sukupolvet huomioivaa politiikkaa.

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:



## 3 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

Julkinen

Tarkastelemme seuraavaksi, millaisia vastauksia tulevaisuusselonteko antaa näihin haasteisiin.

**Kytkös päätöksentekoon:** Suomessa, EU:ssa 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 tulevaisuusselonteon hyödyntämiseen päätöksenteon tukena myös EU-ennakkovaikuttamisessa, jotta se palvelisi niin valmistelua kuin poliittista päätöksentekoa.

**Reaktiivisuus:** Sekä unionin että suomalaisen hallinnon päätöksenteossa korostuu edelleen reaktiivisuus. Vaikka Suomen hallinto kykenee hyvin vastaamaan muutoksiin, tarvitaan vahvempaa ennakointia otetta. **Valtioneuvoston ensimmäinen periaatepäätös EU-ennakkovaikuttamisesta sekä ennakkovaikuttamisen vuosittaiset avaintavoitteet ovat merkittävä askel kohti proaktiivisempaa toimintaa.** Ennakkovaikuttaminen kuitenkin hyötyisi systemaattisesta ennakointitiedon hyödyntämisestä. Se tukisi pitkäjänteistä päätöksentekoa ja auttaa tunnistamaan keskeisiä kehityskulkuja, riskejä ja mahdollisuuksia Suomelle. Ministeriöiden ennakointiverkoston, tulevaisuusselonteon ja muiden ennakointilähteiden hyödyntäminen olisi tärkeää erityisesti valtioneuvoston EU-avaintavoitteita määriteltäessä. Tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa tarjoaa hyödyllisen katsauksen globaaleihin kehityskuluihin, mutta jatkotyössä olisi tärkeää korostaa myös mahdollisuuksia ja tukea proaktiivista hallinnon kehittämistä.

**Keskittyminen todennäköiseen:** Kansallisen tason ennakointia on luonnehtinut keskittyminen todennäköiseen. Ennakointi on keskittynyt usein todennäköiseen kehitykseen eikä se ole huomionut 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. Lisäksi kannattaa hyödyntää aktiivisemmin mm. EU Policy Labin tuottamaa toimintaympäristön analyysiä, ml. heikkoja signaaleja.

**Siiloutuneisuus:** Suomessa ennakointi perustuu yhä usein lähiympäristöstä ja sidosryhmiltä kerättyyn tietoon ja palvelee kapeita, lyhyen aikavälin intressejä. Tulevaisuusselonteon ensimmäisessä osassa tätä on pyritty korjaamaan ylittämällä hallinnonalojen rajoja, hyödyntämällä EU-ennakointiverkostoa ja tarkastelemalla teemoja yhteisesti skenaarioiden avulla. Tämä on luonut valtioneuvostossa hyvät edellytykset yhteiselle tulevaisuustyölle, jota kannattaisi hyödyntää systemaattisemmin myös EU-ennakkovaikuttamisessa. Esimerkiksi ministeriöiden ja valtioneuvoston tuottamaa ja keräämää ennakointitietoa, kuten tulevaisuusselontekoa, voitaisiin systemaattisemmin sisällyttää Suomen kantoihin ja keskusteluihin EU-areenoilla. Vuosittaisen EU-tilannekuvan muodostamisessa kannattaisi hyödyntää ennakointitietoa ja ennakkoinnin menetelmien tehty toimintaympäristöanalyysi hyödyntäen olemassa olevia ennakointiverkostoja.

Julkinen

**Lyhyt aikajänne:** Päätöksenteon lyhyt aikajänne estää merkittävien haasteiden ratkaisemista. Ansiokkaatkin pitkän aikavälin tavoitteet uhkaavat jäädä lyhyen aikavälin paineiden ja kriisien alle. Tulevaisuusselonteossa huomio käännetään vuoteen 2045 ja tarkastellaan, mitä tulevaisuuden kehityskulut, mahdollisuudet ja haasteet merkitsevät nykyhetkelle. Eri mittaisten aikajänteiden ja kehityskulujen hahmottaminen on keskeistä, jotta resursseja voidaan kohdentaa kestävästi ja strateginen päätöksenteko perustuu jaettuun ymmärrykseen muutosten suunnista.

Myös EU:ssa on olemassa pitkän aikavälin strategioita, mutta niitä tulisi vahvistaa erityisesti kysymyksissä, jotka vaikuttavat unionin rakenteeseen ja tulevaisuuteen: kuten unionin laajentuminen, väestörakenteen muutos, ilmastopakolaisuus ja muuttoliike. Näihin aiheisiin tarvitaan syvempää yhteistä keskustelua ja strategista valmistautumista, mitä on käsitelty myös [Sitran tuoreessa EU-ennakointikatsauksessa](#).

*Sitra toteaa, että tulevaisuusselonteko vastaa moneen ennakoidun hallinnon kehittämistarpeeseen ja tarjoaa oleellista tietoa myös EU-ennakkovaikuttamisen prosesseihin. Ennakointia ja ennakointiverkostoja tulisi hyödyntää laajemmin erityisesti vuosittaisten EU-avaintavoitteiden valmistelussa. Strategisten prioriteettien määrittely hyötyisi ennakointitiedon systemaattisemmasta käytöstä, jotta päätöksenteko pohjautuu syvempään ymmärrykseen pitkän aikavälin kehityssuunnista, vaihtoehtoisista kehityskuluista ja villeistä korteista. Tärkeää on myös huomioida mahdollisuudet, joihin Suomi voisi ennakointitietoa hyödyntämällä tarttua. Lisäksi tarvitaan vuorovaikutteisia käytäntöjä, jotka tukevat yhteisen tilannekuvan ja ymmärryksen muodostumista hallinnonalojen ja poliittisten toimijoiden välillä.*

#### **4 Valmistelun ja päätöksenteon prosessit, jotka tukevat ennakoidua 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 käsittelee 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. **Euroopan komission valmistelee parhaillaan [strategiaa tulevien sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta](#)**. Sen tarkoituksena on varmistaa, että EU:n politiikassa ja lainsäädännössä otetaan huomioon sekä nykyisten että tulevien sukupolvien väliset edut kattaen eri politiikan alat.

Lainsäädännöllä on pitkäkestoisia ja vasta pitkän aikavälin kuluttua näkyviä vaikutuksia. Vastatakseen tulevaisuuden haasteisiin lainsäädännön tulisi olla tulevaisuuden kehityskulkuja ennakoidua. Ennakointimenetelmiä voidaan hyödyntää lainsäädäntöympäristöä koskevan tulevaisuuden kehitykseen liittyvän epävarmuuden systemaattisessa käsittelyssä. Ennakointi tukee prioriteettien määrittelyä tarjoamalla

Julkinen

näkymää pitkän aikavälin kehityskulkuihin sekä auttamalla tunnistamaan niihin liittyviä mahdollisuuksia ja riskejä Suomelle.

Lisäksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia voidaan systematisoida ennakkoinnin menetelmiä ja eri aikajänteitä hyödyntämällä. EU-ennakkovaikuttamisen valmistelussa, seurantakeskusteluissa ja tilannekatsauksissa ennakointitiedosta helpottaisi strategista päätöksentekoa. 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 suosittelee, että Suomi on aktiivisesti mukana valmistelemassa strategiaa sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta ja edistää sitä myös kansallisessa lainsäädännössä ja tulevaisuusvaikutusten arvioinnissa.*

## 5 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.

**EU:n urauurtavat kokeilut kansalaisten osallistumisen vahvistamiseksi ovat osaltaan kannustaneet myös jäsenmaita kehittämään tapoja osallistaa kansalaisia.** EU on edistänyt osallistavaa päätöksentekoa muun muassa Euroopan tulevaisuuskonferenssin ja satunnaisotantaan perustuvien kansalaispaneelien avulla, joita on hyödynnetty lainsäädäntövalmistelussa. Tästä ajankohtaisin esimerkki on EU:n sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden strategian valmistelu, jossa kansalaispaneelit ovat elimellinen osa strategian valmistelua. Nämä käytännöt ansaitsevat tukea ja jatkokehittämistä, niin EU:ssa kuin kansallisissa päätöksenteon prosesseissa.

EU:n tulevaisuudesta käytävän keskustelun laajentaminen sekä ennakointiin kytkeytyvä moniääninen osallistuminen ovat keinoja demokratisoida ja syventää yhteiskunnallista vuoropuhelua sekä kyseenalaistaa vaihtoehtottomuuden kertomuksia. Kansalaisten osallistaminen tukee mahdollisten tulevien kehityskulkujen tunnistamista, auttaa nostamaan esiin heikkoja signaaleja ja tukee hallinnon proaktiivisuutta eri muutoksiin valmistautumisessa. Näin rakennetaan pohjaa monipuolisemmalle, osallistavammalle ja tulevaisuusorientoituneemmalle päätöksenteolle myös EU-asioissa.

*Sitra ehdottaa, että kansalaisten osallistamista selontekotyössä sekä päätöksentekoa tukevissa prosesseissa jatketaan ja vahvistetaan systemaattisesti sekä kansallisella että EU-tasolla. Tulevaisuusdialogien rinnalla tulisi hyödyntää monipuolisesti myös muita osallistumisen muotoja, kuten digitaalisia osallistumislustoja ja puntaroivia kansalaispaneeleja. Näin tuetaan moniäänistä tulevaisuuskeskustelua ja tuodaan kansalaisten näkemyksiä osaksi ennakoivaa ja strategista päätöksentekoa.*

Julkinen

Veera Heinonen, johtaja, Ennakointi ja koulutus  
Rosa-Maria Mäkelä, asiantuntija, Ennakointi ja koulutus

Liite 1 Esitysaineisto Sitra

**Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra**

PL 160 (Itämerenkatu 11–13)

00181 Helsinki

p. +358 294 618 991

[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

Y-tunnus: 0202132-3