

johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Asia: VNS 7/2025 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa:
Strateginen toimintaympäristöanalyysi sekä skenaarioita vuoteen 2045

Lausunto VNS 7/2025 vp, Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa: Strateginen toimintaympäristöanalyysi sekä skenaarioita vuoteen 2045

Tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta, jäljempänä VTV, kirjallista asiantuntijalausuntoa Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäisestä osasta VNS 7/2025 vp, jäljempänä selonteko, valiokunnan kokousta 5.11.2025 varten.

VTV:n lausunto perustuu aiemmin toteutettuun Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena (11/2022) -tuloksellisuustarkastukseen. Tarkastusprosessimme mukaisesti tuloksellisuustarkastuksiemme suositusten toteutumista arvioidaan jälkiseurannassa. Edellä mainittua tarkastusta koskenut jälkiseuranta valmistui 19.12.2024.

Tarkastusvirasto kiittää tilaisuudesta lausua selonteosta ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. VTV:n arvio ennakointimenetelmän ja -sisällön laadusta

Tulevaisuustieto on strategisen päätöksenteon tietoperustan olennainen osa. Se täydentää kokemuseräistä ja teoriaan tukeutuvaa perinteistä tieteellistä tietämystä ja varmistaa siten osaltaan, että päätöksenteko perustuu parhaaseen mahdolliseen tietoon. Tietoperusteisuus edellyttää tietoon sitoutumisen ja tiedon hyödyntämisen esteiden madaltamisen lisäksi, että päätöksenteon valmistelussa koetaan yhteen monimuotoista tietoa ja asiantuntemusta, lisätään kansalaisten osallisuutta sekä hyödynnetään digitaalisen tiedon käytön mahdollisuuksia.

Ennakointitiedon laatua määrittää keskeisesti tiedon tuottamisen ja hallinnan prosessit, ei välttämättä vain lopputulos tai yksittäisen suorituksen koettu laatu. Tiedon tuottamisessa voidaan hyödyntää erilaisia menetelmiä. Laadukkaan ennakkoinnin keskeisiä kriteerejä ovat systemaattisuus, osallistavuus sekä datan kattavuutta ja sen käsittelyä mahdollistavat riittävät tietotekniset järjestelyt.

Kansallisessa ennakointijärjestelmässä tuotetun tiedon hallinnan tavoitetilä on tiedon tehokasta ja koordinoitua tuottamista sekä tiedon rikastamista tukeva ekosysteemisyyys. Ekosysteemisyyteen kuuluu, että tietoa tuotetaan hallinnonrajojen yli ja eri toimijat ovat tietoisia tuotetusta ennakointitiedosta. Ekosysteemisyyys edellyttää myös tiedon saavutettavuutta.

Selonteossa esitettyjen menetelmäkuvausten perusteella käytetyt menetelmät täyttävät olennaiset laadukkaan ennakointitiedon tuottamisen ja hallinnan kriteerit. Käytetyt menetelmät ovat kuvauksen perusteella olleet osallistavia ja eri menetelmiä on sovellettu systemaattisesti. Myös tietotekniset edellytykset ovat selvästikin vahvistuneet aiemmasta. Ennakointitiedon hallinnan näkökulmasta on keskeistä, että selonteossa on hyödynnetty eri lähteistä koottua tietoa. Myös tiedon tuottamisen koordinaatio näyttäisi tukevan eri toimijoiden tuottaman tiedon yhteensovittamista.

VTV ei esitä laadullista arviota selontekoon sisällytetyistä toimintaympäristön kehityskuluista, skenaarioista tai villoista korteista.

2. Selonteon ja selontekoprosessin tarkoitus ja VTV:n arvio sen hyödyllisyydestä

Eduskunta ja tulevaisuusvaliokunta linjaavat kannoillaan kansallista tulevaisuustyötä arvovaltaisesti. Säännöllisesti laadittava tulevaisuusselonteko mahdollistaa eduskunnan ja valtioneuvoston välisen rakentavan vuoropuhelun tulevaisuuden mahdollisista kehityskuluista.

OECD:n mukaan (Anticipatory Innovation Governance Model: Towards a New Way of Governing in Finland. OECD, 15.6.2022) ennakointitiedon kytkentä strategiseen päätöksentekoon on kansallisessa päätöksentekojärjestelmässämme ollut heikko. Keskeinen syy on liittynyt päätöksenteon tukirakenteisiin. Myös päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden tulevaisuuslukutaitoa tulisi OECD:n mukaan vahvistaa.

Ennakointitieto voi olla vaikuttavaa vain, jos päätöksentekijä sitoutuu tietoperusteisuuteen. Valtioneuvoston strategisen päätöksenteon on perustuttava tietoon ja kattavuuden varmistamiseksi päätöksenteossa on huomioitava myös ennakointitieto, jolla on erityinen roolinsa tietoperustassa. Kyvykkyyksiin ja kulttuuriin liittyvät havainnot viittaavat siihen, että tietoperusteisuus ei toteudu päätöksenteossa aina parhaalla mahdollisella tavalla. Ennakointitiedon hyödyntäjien kokemaan ennakointitiedon laatuun vaikuttavat hallinnon tulevaisuuslukutaidon kypsyystasotekijät, kuten päätöksentekijän suhtautuminen ennakointitiedon epävarmuustekijöihin, keinot varmistaa tiedon oikea ajoitus sekä valmisteluaineiston kokoamisen työläys.

Selonteossa (s. 108-112) on kuvattu realistisesti selonteon hyödyntämistä eri ministeriöissä ja elimissä. Selonteon painoarvo huomioiden, nyt käsillä olevan toimintaympäristöanalyysin tulee muodostaa perusta, johon päätöksentekijät sitoutuvat ja johon valtioneuvoston ennakointi ja strategiset päätökset osaltaan tukeutuvat.

Valtioneuvoston ennakointihankkeet syventävät tulevaisuusajattelua ja kehittävät siihen liittyviä teknikoita valtionhallinnossa. Poikkihallinnollisesti tai ilmiöperusteisesti toteutettuna ennakointi myös yhdenmukaistaa ennakkoinnin toimintatapoja valtioneuvostossa. Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena (11/2022) -tuloksellisuustarkastuksen jälkiseurannan mukaan tämän kertaisessa tulevaisuusselontekotyössä on määritelty koko valtioneuvoston yhteistä näkemystä siitä, mitä ennakointi tarkoittaa ja mikä on sen rooli ministeriöiden politiikkasuunnitteluprosessissa. Näin myös näkemys valtioneuvostotasaisen ennakkoinnin perusteista ja edellytyksistä on syventynyt.

3. VTV:n arvio selontekoprosessin jatkuvuudesta

Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena (11/2022) -tuloksellisuustarkastuksessa arviointiin edellisen tulevaisuusselonteon (VNS 16/2022 vp.) valmistelua. Tarkastelu toi esiin, että selontekoprosessilla oli ollut myönteinen vaikutus ennakointikyvykkyyksien kehittymiseen ja se oli tukenut ennakointikyvykkyyksien vahvistumista hallinnon eri tasoilla.

Tarkastuksessa ennakointikyvykkyyksien havaittiin rakentuvan organisaatioiden välisille, organisaation sisäisille ja yksilötason vahvuuksille. Sen havaittiin edistäneen valtioneuvoston keskinäiseen yhteistyöhön perustuvaa ennakointiosaamista. Tulevaisuusselontekoprosessi lisäsi myös valtioneuvoston yhteistyötä ja yhteisöllisyyttä sekä hitsasi valtioneuvoston tiimin ja ennakointityöryhmän yhteen.

Tähän asti tulevaisuusselontekoprosessi on aina ollut iteratiivinen. Tulevaisuusselonteon päivitetty prosessi oli tarkastushavaintojen mukaan kehittänyt ministeriöiden sisäistä yhteistyötä. Jälkiseurannassa todettiin, että nyt käsillä olevan selonteon valmistelu oli täydentänyt selontekoprosessia edelleen siinä havaittujen kehittämistarpeiden osalta. Se oli myös osallistanut ministeriöiden valmisteluvastuussa olleita virkamiehiä, mikä lisäsi ennakkoinnin hyödyntämistä jokapäiväisessä työssä.

Ennakointivalmiuksien vahvistuminen heijastuu suoraan hallintomme kykyyn varautua, tunnistaa ja hallita riskejä sekä kuvata strategista toimintaympäristöä. Selontekoprosessin merkitystä voidaan arvioida siitä näkökulmasta, miten selonteon näkemykset mahdollisista tulevaisuuksista palvelevat suoraan hal-

linnon varautumista. Tulevaisuusselonteolla on tämän lisäksi keskeinen merkitys valtioneuvoston ennakkointiosaamisen vahvistamisessa ja juurruttamisessa. Yhteiskuntamme kohtaamien epävarmuuksien lisääntyessä hallintomme ennakkointivalmiuksia vahvistava jatkuvuus on huomionarvoista.

Tarkastusvirasto ei ole seurannut eduskunnan kantojen toteutumista systemaattisesti. Tarkastuksen jälkiseurannassa todettiin, että kansalliset ennakkointivalmiudet ovat vahvistuneet VTV:n suositusten suuntaisesti. Tarkastuksen johdosta annetut suositukset olivat saman suuntaisia eduskunnan kannanottojen kanssa. On kuitenkin todettava, että tarkastuksen jälkiseuranta koski vain osaa eduskunnan kannanottojen alueesta.

Lisätietoja lausunnosta antaa:

johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, sami.vuorinen@vtv.fi, p. 0400 589 933