

## Kansallinen ennakointi 2020

Burkhard Auffermann, Matti Minkkinen, Laura Poursu Tulevaisuuden tutkimuskeskus,

Alexi Neuvonen, Christopher Rowley, Maria Malho Demos Helsinki

### **Hankkeessa selvitettiin kansallisen ennakoinnin nykytilaa.**

Selvitys kuvaa suomalaisen kansallisen ennakointitoiminnan nykytilanteen ja esittää toimenpiteitä kansallisen ennakoinnin kehittämiseksi. Kansallista ennakointia on Suomessa kehitetty systemaattisesti vuodesta 2004, jolloin asetettiin valtioneuvoston ennakointiverkosto. Ennakointijärjestelmää on uudistettu laajemmin vuonna 2014, jolloin esitettiin joukko suosituksia.

Analyysi perustuu 78 organisaation kyselyaineistoon (vastausprosentti 44), 15 haastatteluun sekä kolmessa työpajassa kerättyyn aineistoon ajanjaksolla 1.2.2019–31.1.2020.

Kansalliseen ennakointiin osallistuu laaja joukko toimijoita, jotka ovat myös mukana rinnakkaisissa ja osin päällekkäisissä verkostoissa kuten osaamisen ennakointifoorumissa, alueellisissa ennakointiverkostoissa sekä teemakohtaisissa verkostoissa. Valtaosalla toimijoista ennakointi perustuu todennäköisten kehityskulkujen ennakointiin, ja siinä hyödynnetään eniten organisaation lähipiiristä saatua tietoa sekä seurataan oman toimialan muutostekijöitä.

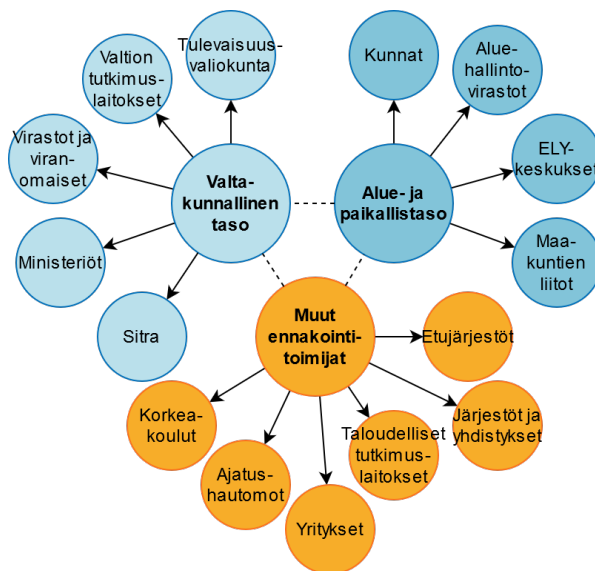
Haasteina organisaatioiden ennakoinnissa ovat niukat resurssit ja johdon heikko sitoutuminen ennakoinnin hyödyntämiseen. Vuoden 2014 suosituksista parhaiten ovat toteutuneet kansallisen ennakointiverkoston luominen ja säännölliset ennakointifoorumit. Kehitettävää on kuitenkin ennakoinnin tekijöiden ennakointikyvykkyyden vahvistamisessa, ennakoinnin kytkemisessä päätöksentekoon, ennakointitiedosta viestimisessä sekä ennakointitiedon kulkemisessa etenkin valtakunnallisen tason ja aluetason välillä.

Hanke tarjoaa kuusi kehittämiskohdetta kansallisen ennakoinnin päivittämiseksi 2020-luvulle: 1) kasvatetaan yksilöiden tulevaisuuslukutaitoa ja organisaatioiden ennakointikyvykkyyttä, 2) laajennetaan ennakoinnin ekosysteemiä, 3) hyödynnetään globaaleja näkökulmia, 4) selkeytetään toimijarooleja, 5) vahvistetaan ennakointitiedon viestinnällisyyttä ja 6) kytketään ennakointi nykyistä vahvemmin päätöksentekoon.

## ENNAKOINNIN MERKITYS KOROSTUU MUUTTU- VASSA MAAILMASSA

Kun toimintaympäristön muutostahti kiihtyy, ennakoinnin merkitys kasvaa. Ennakointi tarkoittaa nimenomaisesti tulevaisuutta käsittelevää organisoitua työtä, joka tuottaa tietoa ja jaettua ymmärrystä vaihtoehtoisista tulevaisuuksista, ja näin vahvistaa organisaation tai hallinnollisen alueen nykyhetken päätöksentekoa. Suomessa on maailman kehittyneimpien joukossa oleva kansallisen ennakoinnin järjestelmä, johon kuuluvat esimerkiksi valtioneuvoston tulevaisuusselonteko, ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset sekä eduskunnan tulevaisuusvaliokunta. Järjestelmää on kehitetty systemaattisesti vuodesta 2004, jolloin työministeriö asetti valtioneuvoston ennakointiverkoston. Kesällä 2005 käynnistettiin laajempi kansallinen ennakointiverkosto.

### Kansallinen ennakointi on julkisen sektorin tekemää tai hyödyntämää tulevaisuustyötä



Kansallinen ennakointi tarkoittaa kaikkea suomalaisen julkisen sektorin tekemää tai hyödyntämää ennakointityötä. Ennakointityötä Suomessa tekee laaja ekosysteemi, joka sisältää ministeriöiden lisäksi tutkimuslaitoksia, virastoja ja viranomaisia, maakuntien liittoja, kuntia, yrityksiä, järjestöjä sekä muita toimijoita. Kansallisen ennakoinnin osaamis pohja ja verkostot ovatkin selvästi vahvistuneet 2000-luvun aikana samalla kun suuret tulevaisuusteemat kuten ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen ja digitalisaatio ovat nousseet näkyvämmiin poliittiseen keskusteluun.

### Tarpeet ja odotukset ennakointia kohtaan muuttuvat ja kasvavat

Kansallisen ennakoinnin kehittäminen on jatkuva prosessi. Jyrki Kataisen hallituskaudella vuonna 2014 julkaistiin Yhteistä ja jatkuvaa ennakointia -raportti, jossa esitettiin joukko suosituksia kansallisen ennakoinnin kehittämiseksi. Samaan aikaan valtioneuvosto on yhtenäistänyt ja suunnannut selvitys- ja tutkimustoimintaansa VN TEAS -selvitystoiminnan ja Strategisen tutkimuksen neuvoston avulla. Valtioneuvoston toimintaa on kehitetty määrätietoisesti kohti strategisempaa päätöksentekoa, jossa korostuvat tutkimus- ja ennakointiperustaisuus sekä ministeriöiden ja päätöksentekijöiden yhteisen tilannekuvan rakentaminen. Mallia on kehitetty muun muassa OHRA- (2014–2015) ja PAKURI-hankkeiden (2018–2019) kautta. Kansallisen ennakoinnin kehittäminen on osa tätä kokonaisuutta.

### Päivitetty kokonaiskuva kansallisesta ennakoinnista

Kansallinen ennakointi 2020 -hankkeessa päivitettiin kuva Suomen kansallisesta ennakointijärjestelmästä vuoden 2020 tilanteeseen kyselyn, haastattelujen ja työpajojen avulla sekä esitetään kehittämissuhteita järjestelmän kehittämiseksi.

## Tulokset ja johtopäätökset

Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella kansallisen ennakoinnin ekosysteemissä on havaittavissa useita rinnakkaisia ja osin päällekkäisiä verkostoja, joiden koko ja painoarvo vaihtelevat. Kansallisen ennakoinnin kehittämisessä on tähän asti käsitelty lähinnä **valtioneuvoston ennakointiryhmää**, joka koordinoi valtioneuvoston yhteistä ennakointityötä ja **kansallista ennakointiverkostoa**, joka toimii keskustelu- ja koordinaatiofoorumina. Valtakunnallisella tasolla toimii kuitenkin myös **osaamisen ennakointifoorumi**, jossa ennakoidaan työelämän muuttuvia osaamistarpeita. Näiden lisäksi on **maakunnallisia ja paikallisia verkostoja** kuten Keski-Suomen yhteinen tulevaisuustyö, **teemakohtaisia verkostoja** kuten kokonaisuuturvallisuuden ennakointiverkosto sekä **ennakointikoulutukseen ja ammatilliseen verkostoitumiseen keskittyviä verkostoja**.

## Kansallisen ennakoinnin ekosysteemi koostuu useista verkostoista

Kyselyvastausten perusteella ennakoinnilla on erilainen painoarvo organisaatioissa: esimerkiksi ministeriöiden vastaukset vaihtelivat yhdestä viiteen, kun kysyttiin ennakoinnin asemasta organisaatiossa. Suomessa tehtävä kansallinen ennakointi perustuu yleisimmin todennäköisten kehityskulkujen ennakointiin. Noin neljännes vastaajista erottuu tästä yleiskuvasta painottamalla monipuolisesti systeemistä tarkastelua, yllätysten ennakointia, proaktiivista vaikuttamista sekä kokeiluita ennakointityössään.

Yleisimpiä ennakointimenetelmiä ovat oman toimialan muutosilmäoiden keruu, osallistavat työpajat ja tilastollinen analyysi. Organisaatioiden ennakointitiedon lähteinä korostuvat omasta organisaatiosta, omista verkostoista ja kotimaisesta kirjallisuudesta nouseva asiantuntijatieto. Varsinaisia ennakointiin tarkoitettuja työvälineitä ja alustoja käytetään vähän: yleisimmätkin saivat alle kymmenen mainintaa kyselyssä.

### *Suomessa tehtävä kansallinen ennakointi perustuu pitkälti todennäköisten kehityskulkujen ennakointiin.*

Ennakoinnin institutionaalinen asema ja itsearvioitu ennakointikyvykyys ovat vahvempia maakunnallisessa hallinnossa ja muussa valtionhallinnossa kuin ministeriöissä. Ennakointikoulutuksen ja koetun ennakointiosaamisen välillä on aineistossa selvä yhteys.

Tärkeimpänä vahvuutena ennakointityössä koetaan oman organisaation vahva substanssintuntemus. Myös ennakointimenetelmien tuntemus sekä verkostojen laajuus koettiin tärkeiksi. Toisaalta ennakointityön niukat resurssit ja johdon sitoutumattomuus mainittiin usein haasteina.



Ministeriöt näkevät roolinsa ennakointijärjestelmässä ennen kaikkea ennakoititiedon käyttäjinä, kun taas maakunnallisilla toimijoilla korostuvat ennakoititiedon välittäminen ja ennakoinnin mahdollistaminen.

Vuonna 2014 esitetyistä kehittämistoimenpiteistä ovat parhaiten toteutuneet säännölliset ennakoitifoorumit, kansallisen ennakoitiverkoston luominen ja ministeriöiden säännölliset tulevaisuuskatsaukset. Kansallinen ennakoitiverkosto on saavutus itsessään, ja hankkeen haastatteluissa ja työpajoissa verkoston vahvuudeksi nähtiin avoimuus ja monipuolinen toimijajoukko.

### **Tärkeimpiä kansallisen ennakoinnin kehittämiskohteita ovat ennakoitukyky, ennakoititiedon kulkeminen ekosysteemissä sekä ennakoinnin kytkemisen päätöksentekoon**

Kyselyvastaajat nostivat ennakoititiedon viemisen poliittiseen päätöksentekoon selvästi merkittävämmäksi kehittämiskohteeksi. Lisäksi tulevaisuustieto nähtiin usein sirpaleisena ja siiloutuneena. Ennakoinnista pitäisi viestiä paremmin ja tiedon jakamista pitäisi helpottaa. Erityisesti valtakunnallisen ja maakunnallisen ennakoinnin tekijöiden välillä on kommunikointikuilu. Aineiston perusteella ennakointia tulisi siis monipuolistaa ja ennakoititietoa tulisi jakaa paremmin sekä kytkeä selvemmin päätöksentekoon.

Tutkimusryhmän näkemys on, että hyvässä ennakoinnissa tulisi tarkastella enemmän vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityskulkuja ja toivottavia tulevaisuuskuvia sekä varmistaa ennakoinnin vaikutus toimintaan. Toimintaympäristö ja monimutkaiset haasteet muuttuvat nopeasti. Siksi tarvitaan entistä enemmän ennakointia, jossa pyritään aktiivisesti edistämään toivottuja systeemisiä muutoksia.

## Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

Toimenpidesuosituksien on muodostettu ennakointijärjestelmän haasteisiin vastaamiseksi tutkimusmateriaalista nousseiden sisältöjen sekä tutkimusryhmän oman asiantuntijuuden pohjalta.

### 1. Kasvatetaan yksilöiden tulevaisuuslukutaitoa ja organisaatioiden ennakointikyvykkyyttä

**Ennakoinnin myyttiä tulee purkaa tekemällä ennakointityötä selkeämmin käsittein.** On tärkeää laajentaa ymmärrystä, mistä ennakoinnissa on kyse ja vahvistaa ennakoinnin tekijöiden tulevaisuuslukutaitoa eli kykyä käsitellä tulevaisuutta kriittisesti ja luovasti. Päävastuuta myytin murtamisesta suositellaan Sitralle, joka on ottanut vahvaa roolia ennakoinnin popularisoinnina viime vuosina.

Suositetaan, että kansallinen ennakointisihteeristö ja ennakointiluotsi ylläpitävät **vuosittain päivitettävää visuaalista kokonaiskuvaa** keskeisistä kansalliseen ennakointiin liittyvistä prosesseista ja hankkeista.

Ennakoinnin parissa työskenteleville on tarjottava **käytännönläheistä ennakointikoulutusta**. Tavoitteeksi suositetaan, että 50 % ennakointityötä koordinoivista asiantuntijoista olisi käynyt laajan ennakointikoulutuksen.

Kansallisen ennakoinnin perspektiiviä olisi hyvä laajentaa todennäköisten tulevaisuuksien ennakoinnista kohti **vaihtoehtoisten tulevaisuuksien näkemistä sekä yllättävien tapahtumien ennakointia**.

### 2. Vahvistetaan yhteistyötä ja laajennetaan ekosysteemiä.

Luodaan **uudenlaisia instrumentteja ennakointitoimijoiden välisen vuoropuhelun lisäämiseksi**. Aluedialogit lisäävät tiedon liikkuvuutta maakuntien ja valtakunnallisten toimijoiden välillä. Erilaiset kokeilut, tapahtumasarjat ja väliaikaiset asiantuntijaryhmät synnyttävät ennakointiin uusia avauksia.

Ennakointityötä on syytä demokratisoida **tarjoamalla osallistumismahdollisuuksia yrityksille, kolmannen sektorin toimijoille sekä kansalaisyhteiskunnalle**.

### 3. Hyödynnetään globaaleja näkökulmia, verkostoja ja resursseja

Kutsutaan **kansainvälisiä asiantuntijoita Foresight Fellow -nimikkeellä** tukemaan Suomen kansallista ennakointia. He voivat toimia neuvonantajina, tuottaa aineistoja ja pitää puheenvuoroja.

Luodaan **säännöllisen yhteistyön malli pitkän aikavälin politiikan kehittämiseksi** yhteistyömaiden kanssa.

### 4. Selkeytetään kansallisen ennakoinnin toimijoiden rooleja

Kansallisen ennakoinnin koordinoinnin jatkuvuus on tärkeää varmistaa **pysyvästi resursoidulla sihteeristöllä** (vähintään 2–3 henkeä), jolla on kokonaiskuva kansallisesta ennakoinnista.

**Ennakointiluotsin roolia vahvistetaan ulkopuolisten asiantuntijänäkemysten esiin tuojana sekä eri ennakointiverkostojen integroijana.** Asiantuntijarymänä ennakointiluotsissa on tilaa kriittisille näkemyksille ja avoimelle keskustelulle uusista ilmiöistä. Luotsin resursointia on vahvistettava.

## 5. Vahvistetaan ennakointitiedon viestinnällisyyttä ja virtausta

**Vahvistetaan kansallisen ennakkoinnin jaettua tietopohjaa** kokoamalla keskeiset laadulliset ja määrälliset ennakointiaineistot yhdelle verkkosivustolle. Sivustolla on oltava tilaa myös moniäänisyydelle ja eri näkökulmille.

**Luodaan yhteinen brändi** kansallisesta ennakkoinnista nousevalle ennakointitiedolle. Foresight Friday, FinnSight ja alue-ennakkoinnin seminaari brändätään vahvemmin yhteiseksi kansallisen ennakkoinnin kokonaisuudeksi.

## 6. Vahvistetaan ennakkoinnin linkkiä päätöksentekoon

**Perustetaan pitkän aikavälin päätöksenteon neuvosto**, joka koordinoi keskeisten politiikkaohjelmien ja päätöksenteon pitkän aikavälin vaikutusten arviointia ja tuo uusia politiikkatyökaluja pitkän aikavälin transformaatioiden hallintaan. Toteutetaan **hallitusohjelmista tulevaisuusvaikutusten arviointi**, jonka tekemiseen osallistuu Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Tuodaan **yhtenevä formaatti systemisen tulevaisuusnäkökulman huomioimiselle** valtioneuvoston poikkihallinnollisissa politiikkadokumenteissa ja ohjelmien työstämisessä. **Perustetaan hallituksen iltakouluun pitkän aikavälin politiikan istunto** neljästi vuodessa.

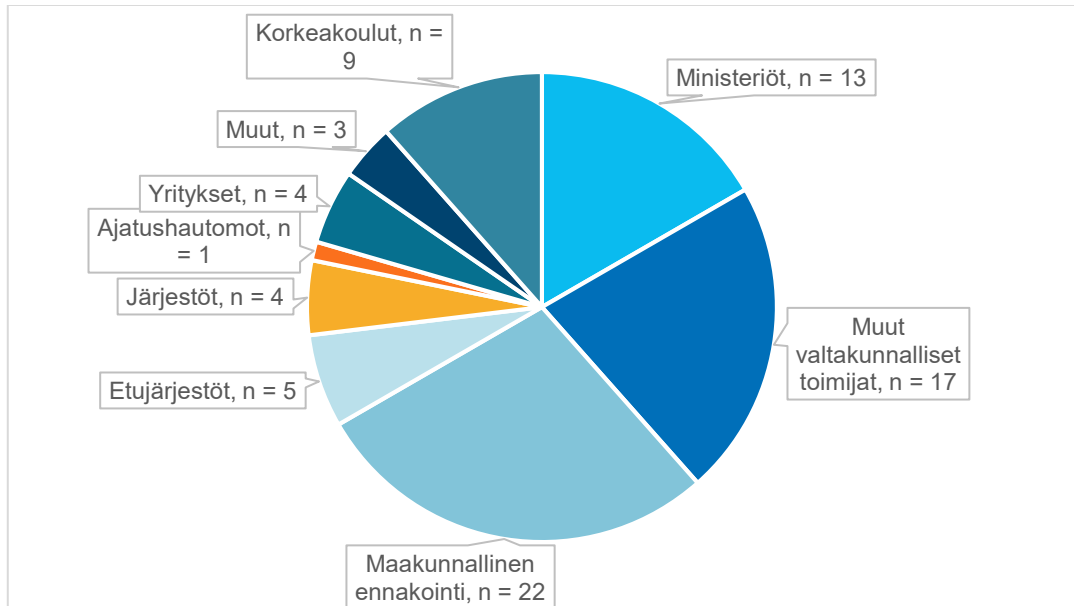
## Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimus perustuu politiikka-asiakirjojen analyysiin, 78 vastaajan kyselyaineistoon, 15 haastatteluun sekä kolmessa työpajassa kerättyyn aineistoon ajanjaksolla 1.2.2019–31.1.2020.

### Monipuolinen aineisto: asiakirjat, kysely, haastattelut ja työpajat

**Asiakirjoista** analysoitiin Yhteistä ja jatkuvaa ennakointia – Ehdotus kansalliseksi toimintatavaksi (VNK 2014b), OHRA-hankkeen loppuraportti (Vnk2014a), PAKURI-hankkeen suositukset (Vnk 2019), Loppuraportti Tulevaisuusselonteon ennakointihankkeen arvioinnista (Ramboll 2013), Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminta ja tulevaisuus (Kaskinen & Saari-maa 2010), Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2007–2011 (Vnk 2011), Foresight.fi-sivuston vuoden 2019 tilanne, maakunnalliset ennakointisivustot sekä kansallisen ennakointiverkoston jäsenlista.

**Kysely** lähetettiin kaikille ministeriöille, maakuntaliitoille, ELY-keskuksille, niille ministeriöiden alaisille virastoille, joista oli tunnistettu ennakointivastuuhenkilö, kaikille ammattikorkeakouluille ja yliopistoille sekä muille kansallisen ennakointiverkoston sähköpostilistalta tunnistetuille keskeisille tahoille. Kysely lähetettiin 176 organisaatiolle, joten vastausprosentiksi muodostui 44 %. Ministeriöiden vastaukset valmisteltiin pääsääntöisesti ministeriöiden sisällä niin, että ne edustavat koko ministeriötä. Kyselyssä kysyttiin organisaation ennakointityöstä, ennakointitiedosta ja -menetelmistä, verkostoista ja ennakointiosaamisesta sekä pyydettiin arvioimaan kansallisen ennakkoinnin eri toimintatapoja.



**Haastattelujen** avulla syvennettiin ja täydennettiin kyselyssä kerättyjä tietoja. Haastateltavista neljä edusti maakunnallista ennakointia, seitsemän valtakunnallista ennakointia ja neljä tutkimussektoria. Maakunnallisten ja valtakunnallisten toimijoiden haastatteluissa keskusteltiin ennakointityöstä omassa organisaatiossa sekä haastateltavien näkemyksistä maakunnallisen ja valtakunnallisen tason ennakointityöstä. Tutkimussektorin edustajien kanssa keskusteltiin kansallisen ennakoinnin kokonaiskuvasta.

## Kolmessa työpajassa kuultiin kansallisen ennakoinnin asiantuntijoita

Hankkeen aikana toteutettiin kolme **työpajaa**. Ensimmäiseen roundtable-keskusteluun huhtikuussa 2019 kutsuttiin kansallisen ennakointiverkoston keskeisiä toimijoita taustatiedon kartoittamiseksi. Seuraava työpaja pidettiin kesäkuussa 2019 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen kansainvälisen kesäkonferenssin yhteydessä kansainväliselle, lähinnä tutkijoista koostuvalle osallistujajoukolle. Työpajassa vertailtiin erilaisia kansallisia ennakointijärjestelmiä. Kolmas työpaja pidettiin marraskuussa 2019 ja sinne kutsuttiin kaikki toimijat, joille ennakointikyvykkyyttä kartoittava kysely oliin lähetetty sekä laajempaa sidosryhmää. Tämän työpajan tavoitteena oli esitellä hankkeen alustavia tuloksia ja työstää yhdessä ehdotuksia kansallisen ennakointijärjestelmän kehittämiseksi.

## Lisälukemista

Dufva, M & Ahlqvist, T. 2015. Miten edistää hallituksen ja eduskunnan välistä tulevaisuudialogia? Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79546>

Kaskinen, J. & Saarimaa, R. 2010. Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminta ja tulevaisuus. Arviointia vuosien 2007-2010 toiminnasta ja toimintasuosituksia tulevaan. Turun yliopisto, Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Julkaisematon.

Pouru, L., Minkkinen, M., Auffermann, B., Rowley, C., Malho, M., Neuvonen, A. 2020. Kansallinen ennakointi Suomessa 2020: Nykytilan kartoitus, analyysi ja toimenpidesuosituksset. Ennakointi 2020 -hankkeen loppuraportti. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-948-6>

Ramboll. 2013. Loppuraportti Tulevaisuusselonteon ennakointihankkeen arvioinnista. Ramboll, Helsinki. <https://vnk.fi/documents/10616/336661/Ennakointivaiheenarviointiraportti.pdf/>

VNK. 2011. Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2007-2011: Loppuraportti. (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 8/2011). Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79362>

VNK. 2014a. Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksset, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <https://vnk.fi/ohra>

VNK. 2014b. Yhteistä ja jatkuvaa ennakointia—Ehdotus kansalliseksi toimintatavaksi (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2014). Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79690>

VNK. 2019a. Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suosituksset. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161341>



## Lisätietoja:

**Tutkija Matti Minkkinen** Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskuksessa tutkijana toimivan Matti Minkkisen tutkimusaiheisiin kuuluvat laadulliset ennakointimenetelmät, kriittinen tulevaisuudentutkimus sekä tulevaisuustietoisuus.

Lisätietoja: <https://www.utu.fi/fi/ihmiset/matti-minkkinen>, p. 029 450 4094, matti.minkkinen(at)utu.fi

**Tutkija Laura Pouru** Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskuksessa projektipäällikönä ja tutkijana toimivan Laura Pourun tutkimusaiheisiin kuuluvat ennakointi ja tulevaisuusvalmius systeemisellä, organisatorisella ja henkilökohtaisella tasolla.

Lisätietoja: <https://www.utu.fi/fi/ihmiset/laura-pouru>, p. 050 329 0711, laura.pouru(at)utu.fi

## Kansallinen ennakointi 2020 -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

### Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Erityisasiantuntija Peter Westersträhle

Valtioneuvoston kanslia, [peter.westerstrahle@vnk.fi](mailto:peter.westerstrahle@vnk.fi)



VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA  
[www.tietokayttoon.fi](http://www.tietokayttoon.fi)