Sirkka Heinonen
5.3.2021

Asiantuntijalausunto asiaan: E 130/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission strateginen ennakointiraportti 2020 ”Strateginen ennakointi – edellytysten luominen Euroopan selviytymiskyvyn parantamiseksi”

Tässä asiantuntijalausunnossa arvioidaan ja analysoidaan Euroopan komission strategista ennakointiraportta 2020 ja esitetään sen herättämiä ajatuksiaää kansallisen ennakointijärjestelmämme kehittämiseen. Raporttia on syytä tarkastella sekä sen lähtökohtien, toteutettavan prosessin että sisällön osalta.

Raportin lähtökohdat

Euroopan unionissa on tähän asti tehty ennakointia eri yksiköissä, vaihtelevan tasoisina projekteina, prosesseina ja tapahtumina. Erityisesti komission Joint Research Centren (JRC) toiminnassa ennakointi (foresight) on ollut vahvasti profiloituna jo useamman vuosikymmenen ajan. JRC:n seitsemästä laitoksesta etenkin Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) on keskittynyt teknis-taloudelliseen ennakointiin unionin päätöksenteon tueksi. Asiantuntijalausunnon kohteena olevan raportin taustalla onkin suuressa määrin juuri JRC ja sen Foresight, Behaviour and Policy Design –yksikkö, vaikka sitä ei raportissa erityisesti mainita. Muista eurooppalaisen ennakoinnin vaikuttajatahoista mainittakoon komission tukema ennakointiasiantuntijoiden verkosto European Foresight Platform (EFP) ja European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), joka on yhteistyöelin Euroopan komission, parlamentin ja neuvoston virkailijoiden tukena. Asiantuntijalausunnon kohteena olevaa juuri valmistunutta ennakointiraporttia käsiteltiin seikkaperäisesti viimeisimmässä ESPAS -konferenssissa lokakuussa 2020.

Raportin lanseeraamasta agendasta ja prosessista

Euroopan unionin ennakointityössä strategisen ennakoinnin agendan lanseeraaminen ja ensimmäisen strategisen ennakointiraportin julkaiseminen vuonna 2020 on merkittävä historiallinen etappi. Se merkitsee selkeästi asetettua päämäärää ennakoinnin ottamiseksi käyttöön toiminnan kaikilla tasoilla eikä ainostaan epämääräistä hahmotelmaa tai toivetta. Raportti kirjaa tavoitteeksi strategisen ennakoinnin tuomisen kaikkeen EU-tason päätöksentekoon – ja vieläpä sen ytimeen. Kyse ei ole enää suosituksesta vaan selkeästi ilmaistusta päämäärästä, joka velvoittaa ennakoinnin huomioon ottamista mm. kaikissa keskeisissä projekteissa. Käytännössä ennakointi on otettava mukaan alusta lähtien kaikkeen tutkimustoimintaan, päätöksentekoon ja toimenpideohjelmiin.

Komission raportti on ensimmäinen laatuaan ja sitä on tarkoitus päivittää vuosittain. Vuoden 2021 strategisen ennakoinnin raportin laatiminen on jo aloitettu. Strategisen ennakoinnin integroiminen komission työskentelyyn on prosessi, joka vaatii onnistuakseen ja sirpalemaisuutta välttääkseen selkeää korkean tason johtajuutta. Niinpä komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen onkin nimittänyt ennakoinnille oman komissaarin, jona toimii komission varapuheenjohtaja Maros Sefcovic.

Strateginen ennakointi on EU:ssa aiemmin määritelty mm. strukturoiduksi debatiksi tulevaisuutta koskevista kompleksisista aiheista ja vaihtoehtoisista kehityskuluista. Tässä uudessa raportissa strateginen ennakointi on määritelty tulevaisuuden luotaamisen, ennakoimisen ja luomisen alaksi (*discipline of exploring, anticipating and shaping the future*). Määritelmässä olisi ollut hyvä käyttää tulevaisuudesta monikkomuotoa 'tulevaisuuksien', koska silloin ymmärrys vaihtoehtoisista, monista tulevaisuuksista olisi selkeämpi. Määritelmän eduiksi laskettakoon ennakoinnin avoimuuden ja käytäntöön vaikuttamisen elementit, jotka eivät aiemmin ole aina olleet selkeästi mukana. Raportissa kuvataan strategisen ennakoinnin hyötyjä seuraavasti. Strategisen ennakoinnin tavoitteena on päätöksenteon tason parantaminen, mikä tapahtuu kolmella tavalla. Strateginen ennakointi: 1) auttaa tunnistamaan uusia mahdollisuuksia ja valmistautumaan niihin, samoin kuin varautumaan tulevaisuuden mukanaan tuomiin haasteisiin jo ennalta; 2) johtaa politiikkainnovaatioihin stimuloimalla uudenlaista ajattelua parhaista politiikoista, joilla näihin mahdollisuuksiin ja haasteisiin voidaan tarttua; ja 3) auttaa tulevaisuuksien testaamisessa. Sitä voidaan käyttää stressitestinä olemassa olevien tai suunnitteilla olevien strategioiden ja suunnitelmien arvioimiseksi, erityisesti käyttäen apuna joukkoa vaihtoehtoisia skenaarioita.

Tämän tason roolitus ja huomion kiinnittäminen strategiseen ennakointiin vaikuttaa aidolta ja vakavalta tavoitteelta. Siirtyminen tavoitteesta konkreettiseen toteutukseen ei kuitenkaan tapahdu hetkessä ja sen syvällisempää arviointia on mahdollista tehdä vasta parin vuoden päästä.

Raportin sisällön arviointia

Raportin sisällöllisenä viitekehyksenä kauttaaltaan on kaksoismurros siirryttäessä ympäristön kannalta kestävään, digitaaliseen Eurooppaan. (*twin transition of green and digital*). Erityisinä sisältöteemoina on nostettu esiin resilienssi ja haavoittuvuudet Euroopan Unionissa. Tämä sopii hyvin tulevaisuudentutkimuksessa esiin nostettuun niin kutsuttuun VUCA-maailman kuvaukseen (*vuca = volatility, uncertainty, complexity,*

ambiguity). Tulevaisuuden maailmassa muutos on jatkuvaa ja nopeaa, epävarmuuksien ja yllätysten kyllästämää, kompleksisuuden ja moniselitteisyyden sumentamaa. Tällöin tarvitaan tulevaisuusresilienssiä – kykyä ei ainoastaan selviytyä haasteista vaan nousta niistä uusiutuneena kestävän kehityksen, oikeudenmukaisuuden ja demokratian edistämiseksi. Resilienssiä vahvistaa se, että ennakoinnin avulla tunnistetaan haavoittuvuuksia ja pyritään muuntamaan niitä vahvuuksiksi.

On tärkeää pitää mielessä, että raporttia alettiin laatia jo ennen COVID-19 pandemiaa. Raportissa on kuitenkin hyvin mukana kriisiajattelun eetos ja sitä voi myös lukea eräänlaisena selviytymisoppaana. Raportti tasapainottelee toisaalta niiden politiikkasuositusten ja muutosnäkymien välimaastossa, jotka olivat jo ennen pandemiaa EU:n agendalla ja joita EU:n tulee noudattaa jatkossakin. Toisaalta se tuo esille myös monia uusia COVID-19 –kriisin nostamia asioita. Raportista heijastuu paikoin toive, että palaamme COVID-19:n jälkeen sitä ennen vallinneeseen tilanteeseen. Toisaalta raportista voi ymmärtää, että paluuta entiseen ei välttämättä enää ole – COVID-19 muutti lähes kaiken. Tämä antaa pontta pohdintoihin, mitä uusi normaali elämä *(new normal post-covid-19*') voisi tarkoittaa ja mitä se edellyttää päätöksenteolta. Tällaista tasapainoilua tultaneenkin näkemään kaikkialla maailmassa seuraavien vuosien aikana kun polttavat politiikkakysymykset on ratkaista samanaikaisesti COVID-19 –pandemian vaikutusten painaessa päälle. Tässä suhteessa ennakointiraportti voidaan itsessään nähdä merkkinä uudesta poliittisesta normaalista.

Resilienssi asetetaan koko EU:n päätöksenteon kompassiksi. Se on siis sekä tavoite että väline. Resilienssiä käsitellään neljästä näkökulmasta: sosio-taloudellisen, geopoliittisen, ympäristöllisen ja digitaalisen ulottuvuuden näkövinkkelistäKustakin ulottuvuudesta on raportissa eritelty systemaattisesti kyvykkyydet, haavoittuvuudet ja mahdollisuudet. Valitut ulottuvuudet istuvat hyvin EU:n Twin Transitions politiikkaan. kestävän kehityksen mukainen ekotransformaatio kytketään teollisuuden, liike-elämän ja koko yhteiskunnan digitalisaatioon. Nämä ovat kriittisiä avainteemoja EU:n lisäksi Suomelle ja koko maailmalle. Niiden ilmenemismuodot ja polut niihin voivat vaihdella, mutta tavoitetaso on sama.

Tutkimusteemoina nämä eivät kuitenkaan ole mitään uusia. Tulevaisuudentutkimuskeskuksessa oli jo 1990-luvun loppupuolella Suomen Akatemian rahoittama Ekomodernisaatio tietoyhteiskunnassa –niminen hanke. Sittemmin tietoyhteiskuntaa koskevat pohdinnot ovat fokusoituneet digitalisaatioon, mutta sisällöllisesti sovelluskohteet ja peruskysymyksenasettelu olivat samoja. Kuinka rakentaa kestävän

kehityksen mukainen, moderni digimaailma? Myös VTT:llä digimaailmaa koskevat tutkimukset ovat olleet useamman vuosikymmenen ajan keskiössä. Ympäristöministeriöllä on ollut useampikin tutkimusohjelma kestävän kehityksen yhdyskunnista. Komissio on nyt nostanut tämän kysymyksen strategisen ennakointinsa keskiöön, mikä on kiitettävää.

Pelkkä julistus ei kuitenkaan riitä, tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä. Miten ottaa nämä seikat huomioon tutkimuksessa ja toisaalta mitä suosituksia politiikkasektorille voitaisiin antaa. Konkreettisiksi apuvälineiksi komissio ehdottaa resilienssin mittaamista ja niin kutsuttujen hallintapaneelien (dashboard) prototyypin kehittämistä toimivaksi apuvälineeksi kehityksen seuraamisessa jäsenvaltioissa. Kysymyksessä on selvästi kokeilumaiseksi laadittu prototyyppi, jota on tarkoitus kehittää. Suomen kohdalla keskeisimmät haavoittuvuudet näkyvät kahdella alueella 1) materiaalien ylikulutuksessa, ja 2) väestömäärän kehityksessä ja väestön vanhenemisessa. Raportti on onnistunut kohtuullisesti resilienssin tunnistamisessa, mutta ei nosta esiin mitään erityisen uutta.

Strategisen ennakoinnin agenda on hieman kiireen oloisesti laadittu. Resilienssin seuraamisen lisäksi agenda korostaa ennakointitoiminnan tuomista horisontaalisesti EU:n transitioita koskevaan päätöksentekoon. Se sisältää myös temaattisen agendan, jossa on kolme pääteemaa: avoin strateginen autonomia, vihreän transition edellyttämä työpaikkojen ja osaamisen tulevaisuus, sekä digitaalisen ja vihreän transition yhteennivomisen syventäminen. Kyseiset teemat olivat jo raportin sisällä eri kohdissa käsiteltyinä, joten jonkin verran päällekkäisyyttä esiintyy.

Raportin tuottamia käytännön esimerkkejä

Strategisen ennakoinnin uusi rooli on johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin. Euroopan komissio on perustanut täysin uuden ennakointi-instrumentin päätöksentekonsa tueksi nimeltään Foresight-on-Demand (FOD) -konsortion. Sen tehtävänä on palvella komission eri osastojen tiedon tarvetta ja laatimalla ripeästi toteutettavia ennakointitutkimuksia eri aiheista. Eräs tällainen FOD-hanke oli loppuvuonna 2020 valmistunut projekti aiheesta Climate-neutral and smart cities, joka palveli Mission on Climate-neutral and Smart Cities –elintä. Toinen konkreettinen FOD-hanke, jossa Suomi on mukana Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen asiantuntijapanoksella, on aiheesta Post-COVID 19 consumer behaviour (tilaajana DG Justice and Consumers).

Kun komissio julkisti lausunnon kohteena olevan ennakointiraportin syksyllä 2020, se julkaisi jo marraskuussa uuden kuluttajaNew Consumer Agendan,

jossa ennakointi on selkeästi priorisoitu. Kun komissiossa parhaillaan valmistellaan uusia kuluttajalainsäädännöllisiä aloitteita, sitä tukemaan on tilattu yhtenä ennakointiosiona edellä mainittu FOD-hanke. Kyseinen hanke toimii samalla eräänlaisena pilottina, jossa ennakoinnin avulla haetaan laaja-alaisempaa ja myös uusia nousevia ilmiöitä tunnistavaa tietämystä. Komissio on lisäksi halunnut pilotin avulla saada lisää ennakointia ja koulutusta koskevaa tietämystä ennakoinnin periaatteista, metodeista jne. Pilotin on tarkoitus viitoittaa tietä sille, miten integroida ennakointi kaikkiin uusiin keskeisiin aloitteisiin. Komissiolla on loppuvuonna 2021 päättyvään pilottiin nähden erittäin suuret odotukset.

Ennakoinnin integroimisessa komission työskentelyyn liittyy paljon haasteita ja kompastuskiviäkin. Komission työssä on vuosikausia perinteisesti käytetty vaikutusarvioanalyyseja, joilla on merkittävä rooli politiikkavaihtoehtojen muotoilussa. Tällaiset vaikutusarviot perustuvat usein ekonometrisiin malleihin - kvantitatiivisen ennusteiden laatimisen tradition mukaisesti. Kyseiset mallit eivät kuitenkaan toimi hyvin epävarmuuksien lisääntyessä, yllättävien kehityskulkujen, kompleksisuuden, vaikutusketjujen ja kriisien maailmassa. Siirtyminen kvantitatiivisesta ennusteiden laatimisesta mahdollisia maailmoja ja villejä korttejakin luotaavaan ennakointiin on haasteellinen kvanttihyppy politiikkavalmistelutyöhön. Tällaisen ajattelutavan muutoksen vaikeus näkyy siinä, että pilotissa komission tahot korostavat kvantitatiivisten arvioiden merkitystä ja epävarmuutta avoimempien laadullisten ennakointitarkastelujen käytössä. Tällöin paras eteneminen olisi yhdistelmä kvantitatiivista ja kvalitatiivista ennakointia.

Raportin herättämiä johtopäätöksiä Suomelle

Strategisen ennakoinnin tavoite on tukea ja parantaa päätöksentekoa kaikille. Suomelle on kiintoisaa nähdä miten hyvin strateginen ennakointi EU-tasolla pystytään integroimaan päätöksentekoon. Koska maassamme on eurooppalaisittain varsin kehittynyt ennakointijärjestelmä, voisi raportin pohjalta esittää kaksi tavoitetta: Suomi voisi 1) olla enemmän vuorovaikutuksessa komission ennakoinnin kanssa; ja 2) kehittää omaa ennakointijärjestelmää sekä maan sisältä saadun palautteen että Euroopan taholta esitettyjen kysymysten ja toiveiden muodossa.

Ennakointi Suomessa 2020 –selvityksessä (Pouru et al. 2020) mm peräänkuulutetaan ennakointijärjestelmäämme vahvempaa **koordinointia**: ’puuttuu systeemitason koordinointi, roolit, yhteinen tavoite ja käsitys kenelle tietoa tuotetaan’. Tämän vuoksi tulevaisuustieto ei liiku järjestelmässä vaan jää organisaatioiden sisälle. Parempaa tiedonkulkua

palvelisi mm. **vuosittaisen tulevaisuustiedon tuottaminen**, jollaista nyt Euroopan komissio alkaa tehdä lausunnon kohteena olevan raportin muodossa. Suomessa kansallinen ennakointisihteeristö ja ennakointiluotsi voisivat ylläpitää vuosittain päivitettävää visuaalista kokonaiskuvaa keskeisistä kansalliseen ennakointiin liittyvistä prosesseista ja hankkeista. (Pouru et al 2020). Ennakointitiedon seulomista, välittämistä ja tiivistämistä varten voitaisiin nimetä ja resursoida taho, jonka tehtävänä on laatia vuosittain koosteita saatavilla olevasta tulevaisuustiedosta ja ylläpitää sitä kaikkien suomalaisten tahojen saatavilla. (Ahvenharju et al 2021).

Ennakoinnin päätöksentekoon kytkevää linkkiä tulisi vahvistaa myös Suomessa. Siihen voisi kokeilla EU-raportin kuvaaman osallistavan *full foresight cycle* –toimintatavan mallia. Kansallisen ennakoinnin perspektiiviä olisi hyvä laajentaa todennäköisten tulevaisuuksien ennakoinnista kohti vaihtoehtoisten tulevaisuuksien näkemistä sekä yllättävien tapahtumien, epäjatkuvuuksien ja kriisien ennakointia. Ahvenharju et al. (2021) suosittavat tutkimus- ja kehitysprosessia uudenlaisten poliittisen päätöksenteon toimintatapojen kehittämiseksi. Sen avulla voitaisiin paremmin tunnistaa heikkoja signaaleja ja villejä kortteja ja yhdistää niitä poliittiseen päätöksentekoon.

Suomi on vahvasti sitoutunut ennakointiin ja myös institutionalisoinut sen. Unescon lanseeraama **tulevaisuuslukutaidon** käsite (*futures literacy*) tarkoittaa kykyä käyttää tulevaisuuksia (i.e. tulevaisuuskuvia, skenaarioita, ennakointiaineistoja. Ennakoinnin tuloksien parempi käytettävyys ja niiden testaaminen voisivat olla sekä EU:n että Suomen ennakointitoiminnan kehittämistavoitteena. Komissio on aloittanut **ennakointikoulutuksen** voidakseen paremmin hyötyä ennakoinnista (Heinonen & Knudsen 2021). Myös Suomessa ennakoinnin myyttiä tulee purkaa tekemällä ennakointityötä selkeämmin käsittein. On tärkeä laajentaa ymmärrystä, mistä ennakoinnissa on kyse ja vahvistaa ennakoinnin tekijöiden tulevaisuuslukutaitoa eli kykyä käsitellä tulevaisuutta kriittisesti ja luovasti (Pouru et al. 2020). Ennakoinnin parissa työskenteleville on tarjottava käytännönläheistä ennakointikoulutusta. Tavoitteeksi suositetaan, että 50 % ennakointityötä koordinoivista asiantuntijoista olisi käynyt laajan ennakointikoulutuksen. Myös Ahvenharju et al. (2021) suosittavat ennakointikyvykkyyden vahvistamista niin hallinnossa kuin muissakin organisaatioissa

Strategisen ennakoinnin kysyntä Euroopassa (ja maailmalla) on Suomenkin etu. Suomella on moniin muihin maihin verrattuna suhteellisen hyvä kilpailuetuasema, koska maassamme on jo pitkään sitouduttu ennakointiin niin akateemisella tasolla kuin julkisella sektorilla sekä yhä enemmän myös

yritysmaailmassa. Ennakoinnissa on kuitenkin kilpailun sijaan syytä rakentaa **kumppanuuksia** ja jatkuvasti kehittää omaa ennakointijärjestelmäämme ja osaamista. Suomella on siten jopa velvollisuus kehittää yhteistyössä Euroopan kanssa ennakointiosaamista ja sen hyödyntämistä päätöksentekoon.

Raportissa todetaan komission halukkuus ennakointiyhteistyöhön jäsenvaltioiden ennakointitahojen kanssa. Avoin kysymys on, mikä rooli tulevaisuusvaliokunnalla voisi olla komission seuraavan strategisen ennakoinnin raportin laadinnassa? Minimissään olisi suotavaa, että valiokunnan asiantuntemusta käytettäisiin hyödyksi. Tulevaisuuden tutkimuskeskus (mm. komission *Foresight-on-Demand* –partnerina) voisi luontevasti toimia välittäjänä komission strategisen ennakoinnin prosessin ja maamme kansallisen ennakointijärjestelmän välillä. Mitä tärkeämmäksi politiikkaorientoitunut ennakointi nousee Eurooppa-tasolla, sitä enemmän meidän Suomessa tulee investoida ennakointikyvykkyyden kehittämiseen tutkimuksen, koulutuksen ja tiedon jakamisen kautta. Komission strategisen ennakointiraportin parasta antia on kriisitietoisuuden, avoimemman, myös uusia ja yllättäviä ilmiöitä tunnistavan tulevaisuusluotauksen ja niiden pohjalta resilienssin kehittäminen sekä kriiseistä oppimisen ajatus. Tätä soisi myös tuotavan systemaattisemmin kansalliseen ennakointijärjestelmäämme.



Sirkka Heinonen
Emeritaprofessori
Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun yliopisto
sirkka.heinonen@utu.fi

EU:n Strateginen ennakointi –raportin arvioon osallistuivat Tulevaisuuden tutkimuskeskuksesta myös tutkija Mikkel Knudsen sekä suomalaisen ennakointijärjestelmän kehittämisen osalta tutkijat Laura Pouru-Mikkola ja Sanna Ahvenharju.

VIITTAUKSET

European Commission (2020). 2020 Strategic Foresight Report. Charting the course towards a more resilient Europe. European Commission.

Ahvenharju, Sanna, Pouru, Laura, Minkkinen, Matti & Ahlqvist, Toni (2021). Tulevaisuustiedon lähteillä. Analyysi ennakointiraporteista ja tulevaisuuden ilmiöistä. Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun yliopisto, 121 s.

Dinges, Michael, Borsboom, Judith, Gualdi, Mario, Haindlmaier, Gudrun & Heinonen, Sirkka (2020). Foresight on Demand: Climate Neutral and Smart Cities. Final Report (services to support Mission Board "Climate-neutral and Smart Cities").

Heinonen, Sirkka & Knudsen, Mikkel (2021). Introduction to Futures Thinking and Foresight. Scoping Workshop of Foresight on Demand "Impact of COVID-19 on European Consumer Behaviour – Foresight Study", European Commission 25.2.2021, 36 ppt slides.

Pouru, Laura, Minkkinen, Matti, Auffermann, Burkhard, Rowley, Christopher,Malho, Maria & Neuvonen, Aleksi (2020). Ennakointi Suomessa 2020. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:17.