Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Asia: VNS 16/2022 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. ja 2. osa. Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen

Asiantuntijapyyntö 20.2.2022

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: VNS 16/2022 vp Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. ja 2. osa Näkymiä seuraavien sukupolvien Suomeen

Tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta. Lausuntopyynnön mukaisesti tarkastusvirasto keskittyy tässä lausunnossa erityisesti strategista päätöksentekoa tukevaan ennakointiin ja tulevaisuusselonteon rooliin tämän vahvistamisessa.

Yhteenveto VTV:n näkemyksistä

- Valtiontalouden tarkastusviraston 8.11.2022 julkaiseman tarkastuskertomuksen Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena mukaan selonteon valmistelussa on osallistettu ministeriöitä ja se on muutoinkin laadittu tulevaisuusvaliokunnan edellyttämällä tavalla.
- Valtionhallinnossa tehtävä ennakointi ei ole vielä yhtenäistä tai systemaattista. Valtioneuvoston yhteinen ennakointijärjestelmä tukisi tiedon kokonaisvaltaista hallintaa. Päätöksentekijän tulisi edellyttää valmistelulta systemaattisia näkemyksiä tulevaisuuden mahdollisista kehityskuluista.
- Valtioneuvostossa tulisi määrittää yhdessä olennaiset ennakointikyvykkyydet ja niiden kehitystä kuvaavat indikaattorit.
- Tarkastusvirasto on tunnistanut tarpeen kehittää tulevaisuuslukutaitoa valtionhallinnossa. Tulevaisuusselonteko kiinnittää osaltaan huomiota siihen, että päätöksenteossa tulee ottaa huomioon tulevaisuuden vaihtoehtoisia kehityskulkuja ja myös sietää epävarmuutta.

Tulevaisuusselontekoprosessi ja sen merkitys valtioneuvoston ennakointivalmiuksien kehittymisessä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 8.11.2022 julkaissut tarkastuskertomuksen Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena (VTV 11/2022). Virasto tarkasti kyseisen tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osan valmisteluprosessia. Tarkastus osoitti, että selonteon taustalla oleva ennakointi on ollut menetelmällisesti ehyttä ja johdonmukaista. Selonteko on toteutettu tulevaisuusvaliokunnan (TuVM 1/2018 vp) edellyttämällä tavalla.

Valmisteluprosessin erityinen vahvuus on ollut, että työssä on osallistettu kaikkia ministeriöitä, mikä on myös vahvistanut ministeriöiden valmiuksia ennakoida toimintajärjestelmän kehitystä. Ministeriöiden omilla ennakointivalmiuksilla on erityinen merkitys nopeasti muuttuvassa ja kompleksisessa

toimintaympäristössä. Ennakointi tukee hallinnonalan edellytyksiä reagoida muutoksiin ja hallita harjoitetun politiikan vaikutusten jatkuvuutta.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtioneuvoston yhteisessä käytössä ei ole ollut riittäviä ennakointia tukevia työkaluja. Selonteon valmisteluaineiston manuaalinen käsittely on ollut mittava urakka. Automatisaatio ja ennakoinnin sähköiset työkalut voisivat tehostaa ennakointia merkittävästi. Sovellusten hyödyntämisen kokeilut ja yhteiset kokemukset käytettävissä olevista sovelluksista olisivat olleet olennainen osa oppimiskokemusta, ja ne olisivat myös tukeneet yhteisen toimintamallin omaksumista.

Strategista päätöksentekoa tukeva valtioneuvoston yhteinen ennakointi

Harjoitettavaa politiikkaa linjaavaan tai tulevaisuuteen suuntautuvaan strategiseen päätöksentekoon kohdistuu erityisiä tietoperustaa koskevia vaatimuksia. Strategisen päätöksenteon tietoperustaan on sisällytettävä kokemusperäisen tieteellisen tiedon ohella myös tulevaisuuden mahdollisia kehityskulkuja ja toimintaympäristön muutosta koskevia systemaattisia näkemyksiä. Näkemysten on kohdistuttava paitsi päätöksenteon kohteena olevaan ilmiöön, myös siihen, miten toimintaympäristön muuttuminen vaikuttaa ilmiöön ja miten ilmiö sopeutuu muutokseen.

Ennakointi on systemaattista toimintaa tulevaisuuden mahdollisuuksia ja riskejä koskevien näkemysten kartoittamiseksi. Näkemys tulevista riskeistä mahdollistaa politiikan, jolla vaikutetaan tehokkaasti riskin todennäköisyyteen (antisipaatio) ja vahvistetaan päätöksentekojärjestelmän palautumiskykyä (resilienssi).

Ennakoinnin systemaattisuus on edellytys sille, että päätöksiä voidaan perustaa tulevaisuustietoon. Tarkastuksen (VTV 11/2022) mukaan valtionhallinnossa tehtävä ennakointi ei ole vielä yhtenäistä tai systemaattista. Tarkastuksessa havaittiin, että ennakoinnin yhteinen toimintatapa on vasta kehittymässä. Tiedon käsittely ja analysointi valtioneuvostossa on edelleen suurelta osin manuaalista. Osin siksi olemassa oleva tulevaisuustieto on siiloutunutta, eikä ennakointitietoa kerätä ja hyödynnetä valtioneuvoston yhteisinä prosesseina.

Valtioneuvoston yhteisen ennakointijärjestelmän tulisi tukea tiedon kokonaisvaltaista hallintaa, ekosysteemisyyttä, luomalla päätöksenteon yhteyteen kysyntää tietoperustaa täydentävälle tulevaisuustiedolle. Nimenomaan päätöksentekijä voi vahvistaa odotuksia ennakointitiedon hyödyntämisestä ja juurruttaa näin ennakointikyvykkyyksiä organisaatioonsa.

Valtioneuvostotasoisen ennakoinnin kypsyystason nostamisessa on keskeistä vahvistaa yhteistä ennakointimallia. Kypsyystason nostaminen edellyttää toimintojen kohdentamista ja suuntaamista sekä prosessien, tuotosten, resurssien ja menetelmien kehittämistä tavalla, joka ei ole mahdollista ilman hallinnonalojen välistä yhteistoimintaa. Valtioneuvoston yhteinen ennakointimalli, ilmiöhallintoon kohdistuvat yhteiset ennakointihankkeet sekä valtioneuvostotasolla koordinoidut resurssit vahvistaisivat ennakointitiedon reaaliaikaista johtamista ja hyödyntämistä päätöksenteossa.

Valtioneuvostossa tulisi myös määrittää yhdessä olennaiset ennakointikyvykkyydet ja niiden kehitystä kuvaavat indikaattorit, jotta ministeriöt, hallinnonalat ja virastot kykenisivät arvioimaan omaa ennakoinnin lähtötasoaan ja kehitystään. Tulevaisuustiedon johtaminen tarvitsee tuekseen myös tavoitteet ja tavoitetasot, joita ennakoinnin kehittämisessä tavoitellaan.

Tulevaisuusselonteon rooli valtioneuvoston strategista päätöksentekoa tukevan ennakoinnin vahvistamisessa

Tulevaisuusselonteolla on potentiaalisesti merkittävä rooli valtioneuvoston strategista päätöksentekoa tukevan ennakoinnin vahvistamisessa.

Edellä on kuvattu, kuinka tulevaisuusselontekoprosessi on jo osallistanut ministeriöitä ja vahvistanut siten ministeriöiden ennakoinnin kyvykkyyksiä. Politiikkatoimien valmisteluun kiinnittyvät ennakointihankkeet kehittävät ennakoinnin tekniikoita valtionhallinnossa ja syventävät tulevaisuusajattelua. Eri organisaatioissa kehittyvän osaamisen kautta ennakointihankkeet myös vahvistavat valtioneuvoston edellytyksiä reagoida toimintaympäristössä tapahtuviin äkillisiin muutoksiin.

Osallistavuuden myötä tulevaisuusselonteon tilannekuva on muodostanut yhteisen lähtökohdan ministeriökohtaisille tulevaisuuskatsauksille.

Tulevaisuusselonteon 2. osiossa on kuvattu, miten lainvalmistelussa voidaan yleisesti ottaen hyödyntää ennakointia sekä erityisesti sitä, miten eri politiikkatoimissa voidaan huomioida tulevien sukupolvien oikeuksien toteutuminen. Lainsäädännön valmistelu on yksi prosessi, jossa ennakoinnilla voi olla luonteva strategista päätöksentekoa tukeva rooli.

Selonteon mittavasta sisällöllisestä annista huolimatta tarkastusvirasto kiinnittää erityistä huomiota selonteon lukuohjeessa lausuttuun ennakoinnin geneeriseen rooliin hallinnon kehittämisessä.

Selonteon lukuohjeen mukaan ”Tulevaisuusselonteon edustama systemaattinen tulevaisuuden pohdinta ennakointimenetelmiä hyödyntäen ja laaja-alaisesti asiantuntijoita osallistaen tulisi olla vakiintunut osa valtionhallinnon ennakoinnin toimintatapaa. Strateginen ennakointi luo edellytykset tulevaisuuden muutoksiin varautuneelle ja valmistautuneelle hallinnolle.”

Tarkastusvirasto jakaa tämän näkemyksen. Tulevaisuustyö ja ennakointi saattavat tulevaisuudessa olla viranhoidon perustaitoja, joita on mahdollista soveltaa erilaisissa valmistelu- ja toimeenpanotehtävissä. Organisaation ennakointikyvykkyys muodostuu yksilöiden erilaisista tulevaisuusosaamisen profiileista ja valtion virastojen välinen yhteistyö taas luo ekosysteemisen perustan paitsi valtionhallinnon yhteiselle, myös kansallisia voimavaroja laajasti hyödyntävälle ennakoinnille.

Selonteon lukuohjeessa kannustetaan hallintoa luomaan ennakoivaa toimintakulttuuria ja vahvistamaan valmiuksia toimia yhä epävakaammassa ja monimutkaisemmassa maailmassa. Erilaiset ennakoinnin tekniikat luovat konkreettisen pohjan ajattelu- ja toimintatavan muutokselle, jossa päätöksenteon prosesseja täydennetään tulevaisuustyöllä ja toimintaympäristön seuranta, ennakointi ja varautumisen toimenpiteet vahvistavat hallinnon toimintakykyä.

Tulevaisuusorientaatio ei kuitenkaan ole pelkästään erilaisten ennakointimenetelmien teknistä soveltamista. Tarkastusvirasto on tunnistanut tarpeen kehittää tulevaisuuslukutaitoa valtionhallinnossa (VTV 11/2022). Tulevaisuuden kuvittelu perustuu, kuten selonteon lukuohjeessa on tuotu esiin, ensi sijassa keskustelu- ja ajattelutaidoille, mutta myös ajatusmallien, olettamusten ja ajattelun rajoitusten tunnistamiseen ja kyseenalaistamiseen. Tulevaisuusselonteko on arvovaltainen valtiopäiväasiakirja, jolla voi olla erityinen ohjausvaikutus siinä, miten hallinnon oletetaan suhtautuvan epävarmuuteen ja miten päätöksentekijät rohkaisevat esittelijöitä hyödyntämään ennakointia valmistelussa.

Lainvalmistelun vaikutusarviointia koskevassa selonteon luvussa 11.2 on kiinnitetty huomiota lainsäädännön tulevaisuusvaikutuksiin ja niiden arviointitarpeisiin. Tarkastusvirasto jakaa tulevaisuusvaliokunnan tulevaisuusvaikutuksia koskevat näkemykset (TuVP 3/2021 vp.). Jopa uudistetussa muodossaan lainsäädännön vaikutusarvioinnin tuottama näkemys lainsäädännön vaikutuksista on tyypillisesti rajautunut, eikä se ohjaa riittävästi tunnistamaan esimerkiksi säädöksen systeemisiä tai keskinäisriippuvuuksiin perustuvia yhteyksiä toimintaympäristön muutokseen.

Lisätietoja:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, sami.vuorinen@vtv.fi, p. 040 0589 933