Valtioneuvoston kanslian lausunto
Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto
Jaana Tapanainen-Thiess, tulevaisuusselonteon pääsihteeri

Tulevaisuusvaliokunta, kuuleminen 01.03.2024

Asia: E 58/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024–2029 https://www.eduskunta.fi/pdf/E+58/2023

Aihe: Valiokuntaa kiinnostaa Suomen avaintavoitteiden lisäksi, mitä tiedetään komission avaintavoitteista/työohjelmasta EU-vaalikaudelle 2024–2029. Valiokunta toivoo erityisesti näkemystänne siitä, mihin EU on menossa päätöksentekijänä ja minkälaiselle ymmärrykselle tulevaisuudesta Suomen avaintavoitteiden asettelu perustuu, sekä se, miten tavoiteasettelussa on hyödynnetty ennakointia, esimerkiksi tulevaisuusselontekoa ja ministeriöiden yhteistä ja jatkuvaa ennakointia.

EU:n strateginen ohjelma 2024–2029

Maailman muuttuessa yhä epävakaammaksi ja monimutkaisemmaksi EU:lla on edessään taloudellisia ja geopoliittisia haasteita. Tämä alleviivaa tarvetta strategiselle suunnitelmalle seuraaville vuosille. Eurooppa-neuvoston on määrä hyväksyä kesäkuussa 2024 järjestettävien Euroopan parlamentin vaalien jälkeen EU:n strateginen ohjelma 2024–2029, jossa määritetään prioriteetit uudelle viisivuotiskaudelle ja joka toimii ohjeistuksena tulevalle komission puheenjohtajalle. EU-johtajat aloittivat keskustelun Espanjan Granadassa 6.10.2023 järjestettävässä epävirallisessa päämieskokouksessa, miten Euroopasta tehtäisiin selviytymiskykyisempi, vauraampi ja geostrategisempi, sekä strategisen ohjelman tulevista prioriteeteista, joihin kuuluvat

- turvallisuus ja puolustus
- resilienssi ja kilpailukyky
- energia-ala
- muuttoliike
- globaali toiminta
- EU:n laajentuminen

Granadan keskustelujen pohjaksi Espanja julkisti syyskuussa 2023 raportin ”Resilientti Eurooppa 2030: tulevaisuusorientoitunut lähestymistapa EU:n avoimen strategisen autonomian ja globaalin johtajuuden vahvistamiseksi”. Raportin taustalla on Espanjan kansallisen ennakointiviraston koordinoima ja EU:n 27 jäsenvaltion ennakointiverkoston sekä akateemisen ja yksityisen sektorin edustajien yhteistyönä tehty ennakointiselvitys. Espanjan raportissa esitettiin yhdeksän toimintalinjaa EU:n kestävyyden ja globaalin kilpailukyvyn vahvistamiseksi sekä ennakoitiin haavoittuvuuksia, joita EU voisi kohdata vuoteen 2030 mennessä.

Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tavoitteena on globaalisti vahva ja toimintakykyinen EU, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja.

Suomen avaintavoitteet seuraavalle EU-vaalikaudelle 2024–2029

EU-ministerivaliokunta linjasi hallitusohjelman mukaisesti Suomen EU-poliittiset avaintavoitteet tuleville vuosille. Niillä vaikutetaan EU:n strategiseen ohjelmaan, joka määrittelee EU:n tavoitteet vuosille 2024–2029. EU-maiden johtajat päättävät ohjelmasta kesäkuun europarlamenttivaalien jälkeen.

Kolme pääprioriteettia, joita EU:n tulevan rahoituskehyksen edistettävä

1. Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistaminen

- Kukin jäsenmaa kantaa vastuun julkisen taloutensa kestävyydestä.
- EU:n pitkän aikavälin strateginen kilpailukyky perustuu unionin omien vahvuuksien edelleen kehittämiselle ja markkinaehtoisille ratkaisuille.
- Vapaaseen liikkuvuuteen perustuvat toimivat sisämarkkinat ovat keskeinen lähtökohta kilpailukyvylle.

2. Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen

- Vahvaa tukea Ukrainalle on jatkettava.
- EU:n on oltava vahvempi geopoliittinen toimija.
- Unionin kriisinsietokykyä on vahvistettava.
- Suomi kannattaa puolustusyhteistyön syventämistä ja ajaa esimerkiksi puolustustarvikkeiden yhteismarkkinoita.
- Vahvat ulkorajat on turvattava ja muuttoliikkeen välineellistäminen estettävä.
- Hakijamaiden omiin ansioihin ja jäsenyyskriteerien täyttämiseen perustuva laajentuminen vahvistaa unionin omaa turvallisuutta, globaalia asemaa sekä taloudellista hyvinvointia ja edistää demokratiaa.

3. Puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden edistäminen

- Ilmastonmuutoksen vastaisia ja luonnon monimuotoisuutta vahvistavia toimia on jatkettava huomioiden kestävän kehityksen periaatteet
- Puhdas siirtymä toteutetaan kustannustehokkaasti teknologianeutraalilla lähestymistavalla.
- Energiatehokkuudessa tulee painottaa päästöjen vähentämistä kuluttamisen rajoittamisen sijaan.
- Biotalous ja uusiutuvat luonnonvarat tarjoavat kestäviä ratkaisuja vähähiilisyyteen ja haitallisista riippuvuuksista irtautumiseen. Digitaalisilla ratkaisuilla ja niiden varhaisella käyttöönotolla edistetään myös puhdasta siirtymää.

Tulevaisuusselonteon valmistelu ja Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024–2029

Suomen avaintavoitteiden valmistelussa EU-vaalikaudelle 2024–2029 on ollut laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä. Ministeriöiden yhteisessä ja jatkuvassa ennakoinnissa luodut näkemykset tulevaisuusselonteon ja tulevaisuuskatsauksien valmisteluun ovat mm. avaintavoitteiden valmistelun taustalla.

Suomen avaintavoitteissa on erikseen mainittu tulevaisuusorientaatiota sisältäviä kirjauksia. Nämä ovat samansuuntaisia tulevaisuusselonteossa tunnistettujen toimien kanssa esim. turvallisuuteen liittyen. Tulevaisuusselonteon mukaisesti tavoitteissa esitetään mm. tarve vahvistaa unionin kriisinsietokykyä eli kokonaisvaltaista ja laaja-alaista varautumista mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja hybridiuhkiin, sekä tarvetta kasvattaa kokonaisturvallisuuskykyä ja huoltovarmuutta.

Tulevaisuusselonteon 1. osan valmistelussa on vahvistettu yhteistyötä mm. valtioneuvoston EU-asioiden osaston kanssa.

Suomen näkemysten vieminen EU-ennakointityöhön

Tulevaisuusselonteon valmistelu sekä valtioneuvoston ja eduskunnan sen kautta käymä tulevaisuusvuoropuhelu kiinnostavat niin Euroopan unionin muita jäsenmaita, kuin Euroopan komissiota, Euroopan parlamenttia sekä Euroopan unionin neuvostoa.

Tulevaisuusselonteon valmistelussa syventynyt poikkihallinnollinen yhteistyö ja ennakointivalmiuksien kehittäminen ministeriöiden ennakointityöryhmässä on luonut valmiutta tuottaa tehokkaasti poikkihallinnollisia näkemyksiä esim. EU ennakointityöhön. Myös ennakointiluotsi kommentoi osaltaan Suomen kantoja EU-ennakointiverkoston työhön.

Joulukuussa 2023 pääministerin ja Euroopan komission kanssa pidettiin korkean tason ennakointitapahtuma 30-vuotisesta tulevaisuusdialogista valtioneuvoston ja eduskunnan välillä tulevaisuusselonteon kautta. Johtava varapuheenjohtaja Šefčovič ehdotti uutta yhteisseminaaria tänä vuonna tulevaisuusselonteosta. Tämä osaltaan vahvistaa Suomen vaikuttamistyötä Euroopan unionissa.

Tulevaisuusselonteon valmistelun uudistaminen

Tulevaisuuselonteko on annettu eduskunnalle vaalikausittain vuodesta 1993 lähtien. Tulevaisuusselonteon valmisteluprosessia on muutettu merkittävästi vaikuttavuuden lisäämiseksi vajaa kolmekymmentä vuotta myöhemmin vaalikaudella 2019–2023:

- tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa tuotettiin ensimmäistä kertaa virkatyönä kaikkien ministeriöiden poikkihallinnollisessa yhteistyössä *sekä*
- tulevaisuusselonteon valmistelussa tuotettiin ensimmäistä kertaa valtioneuvoston yhteinen ennakointi- ja toimintaympäristötieto*:*

  20 vuotta tulevaisuuteen katsovassa skenaariotyössä tuotettiin valtioneuvoston jaettu ymmärrys

  - *strategisen toimintaympäristön kokonaiskuvasta,*
  - *toimintaympäristön kehitykseen liittyvästä epävarmuudesta,*

- *vaihtoehtoisista kehityskuluista tulevaisuuteen,*
- *skenaarioiden vaikutuksista (riskit/uhat, mahdollisuudet, toimenpiteet) ja niihin varautumisesta sekä*
- *skenaarioista riippumattomista välttämättömistä toimista tulevaisuusvalmiuden kehittämiseksi*

Tämä on mittava muutos luoden ennakoivan hallinnon toimintatapaa. Tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan valmistelu on käynnissä myös kuluvalla vaalikaudella uudistetulla toimintatavalla. Selontekotyön valmistelulla on luotu perusta valtioneuvoston strategisen ennakoinnin toimintatavalle sekä ministeriöiden yhteiselle ja jatkuvalle ennakoinnille sekä toimintaympäristön seurannalle.

On tärkeää tunnistaa, että vaikka tulevaisuusselonteon valmistelun uudistusta laajasti valtioneuvostoa osallistavana voidaan pitää nopeana ja menestyksekkäänä, tulee tietoisuutta siitä vielä lisätä.

Tulevaisuusselonteon vahvempi hyödyntäminen

Selonteon 1. osan toimintaympäristöanalyysi on tarkoitettu hallituksen ja koko valtioneuvoston strategisen päätöksenteon tueksi. Valtioneuvostossa tuotettu jaettu ymmärrys strategisen toimintaympäristön kokonaiskuvasta tukee valtioneuvoston päätöksenteon yhtenäisyyden, johdonmukaisuuden ja pitkäjänteisyyden toteutumista.

Selontekoa hyödynnetään ministeriöiden ja hallituksen päätöksenteon valmistelussa sekä riskienhallinnan, varautumisen, tilannekuvan ja yleisemmin sekä erilaisten tutkimustarpeiden tunnistamisen välineenä.

Esimerkiksi sisäministeriössä tulevaisuusselonteon skenaarioita on hyödynnetty tavoitteellisesti kehittämällä hallinnonalalla tehtävän ennakoinnin sekä toiminnan ja talouden suunnittelun (TTS) yhteyttä.

- Tulevaisuusselonteon skenaariot ovat olleet keskeinen osa mm. sisäministeriön hallinnonalan pitkän aikavälin näkymiä ja toimintamahdollisuuksia luotaavaa ennakointiprosessia.
- Samalla skenaariotyöstä syntyneet oivallukset ovat toimineet osaltaan myös syötteinä sisäministeriön HO linjauksille, uudelle konsernistrategialle, tulevalle sisäisen turvallisuuden selonteolle sekä toimialojen omalle toiminnan ja talouden suunnittelulle.

Myös esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen selvityksessä ”Ihmisoikeusennakoinnista, resilienssistä ja varautumisesta yhteiskunnan murrosaikana” on hyödynnetty tulevaisuusselonteon sekä 1. että 2. osaa: Ihmisoikeusskenaariot rakentuvat valtioneuvoston vuoden 2023 tulevaisuusselonteon skenaarioiden perustalle. Myös tulevaisuusselonteon 2. osa, jossa käsiteltiin tulevien sukupolvien huomioimista sekä ennakointia lainvalmistelussa, on raportin korostamia aiheita.

Tulevaisuusselontekotyöllä tuetaan myös laajemmin valtion ennakoivan ohjauksen edistämistä: strategista vaikuttavuutta, pitkäjänteisyyttä, osaamista, hallinnonrajat ylittävää yhteistyötä, kansalaisten osallisuutta. Se tukee myös keskeisissä ohjausprosesseissa kompleksisten ongelmien ratkaisussa.

Tulevaisuusselonteon valmistelu vaalikaudella 2023-2027 ja sen vahvempi hyödyntäminen

Tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan valmistelu on alkanut eduskunnan ponsien mukaisesti. Selonteon 1. osan skenaariotyön strategista toimintaympäristöanalyysiä viimeistellään julkaistavaksi. Olemme siirtymässä tunnistettujen epävarmuustekijöiden vaihtoehtoisten kehityskulkujen luomiseen.

Olemme myös jo hyödyntäneet kuluvalla vaalikaudella tehtävän tulevaisuusselonteon 1. osan valmistelun tähänastista työtä.

- Tulevaisuusselonteon strateginen toimintaympäristöanalyysi on ollut mm. syötteenä hallituksen vetäytymispäivänä ja ministerien kesken käydyssä keskustelutilaisuudesta tammikuun lopussa 2024.

- Tulevaisuusselonteolla on myös vaikutusta muussa valmistelussa mm. menetelmällisesti.

    - Olemme vahvistaneet yhteistyötä mm. valtioneuvoston kanslian valmiusyksikön kanssa, sekä luoneet tulevaisuusselonteon menetelmien pohjalta yhteistä toimintatapaa mm. tilannekeskuksen kanssa kriisivalmiuden kehittämistyössä.

    - Tulevaisuusselonteon valmistelun ennakointiprosessia hyödynnetään parhaillaan PLM:n, SM:n ja UM:n Venäjän tulevaisuudet –ennakointihankkeessa. Hanketta tehdään myös yhteistyössä mm. Naton sekä kansainvälisen tutkimusyhteisön kanssa. Hanke on jatkoa kolmelle edelliselle Venäjä-hankkeelle: Haasteiden Venäjä (2007-2008), Muutosten Venäjä (2011-2012) ja Voiman Venäjä (2018-2019). Tällä kertaa hanke toteutetaan tulevaisuusselonteon ennakointiprosessilla. Hanke käynnistyy keväällä 2024 ja julkinen loppuraportti valmistuu keväällä/kesällä 2025.

    - Tulevaisuusselonteon epävarmuustekijöiden vaihtoehtoiset kehityskulut luodaan ns. nelikenttäskenaariomenetelmän kautta. Nämä selonteossa luodut template-pohjat ovat olleet suoraan käytössä ns. nopeiden skenaarioiden toimintamallin kehityksessä esim. rajatilanteeseen liittyen.

  Selontekoa hyödynnetään soveltuvin osin jo mm seuraavissa valmisteluissa:

    - hallituksen puoliväliriihitarkastelu,

    - hallituksen tilannekuva- ja strategiaistunnot,

    - ministeriöiden strateginen suunnittelu, strategiatyö ja politiikkasuunnittelu,

    - säädös- ja päätösvalmistelu,

    - riskienhallinnan ja tilannekuvatoiminnan tuki,

    - tutkimus- ja kehittämistarpeiden tunnistaminen,

    - kestävyystarkastelun (VNK) tietopohja,

    - tulosohjaus, talouden- ja toiminnansuunnittelu.

Päätöksentekijöiden tulevaisuuslukutaitoa sekä tulevaisuustiedon kysyntää vahvistettava

Tulevaisuusvaliokunta edellyttää ponsissaan, että valtioneuvoston tulee ”*Kehittää päätöksentekoa tukevaa ennakointia, päätöksentekijöiden tulevaisuusvalmiuksia”.*

- Valtion tarkastusviraston tarkastuskertomuksen (Tarkastuskertomus 11/2022) mukaan ”*kysyntälähtöisyyden lisäämisessä avainasemassa ovat politiikkatoimien valmistelijat ja päätöksentekijät. Heidän tulevaisuuslukutaitoaan vahvistamalla päätöksenteon yhteyteen syntyy tarve ja odotus tietoperustaa täydentävälle tulevaisuustiedolle.”*

- Valtion tarkastusvirasto suositteli, että *”päätöksenteon yhteyteen luodaan kysyntää tulevaisuustiedolle, kun ministeriöt ohjaavat päätöksentekijöitä ja valmistelijoita täydentämään politiikkatoimien tietoperustaa ennakointitiedolla. Tämä kysyntälähtöisyyden lisääminen syventäisi tulevaisuusajattelua ja ennakointiosaamista virastoissa, mikä vahvistaisi myös edellytyksiä reagoida toimintaympäristössä tapahtuviin äkillisiinkin muutoksiin.”*