

Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päättöksenteon tukena



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

11/2022



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2022

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/507/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtioneuvoston kanslialle sekä tiedoksi kaikille ministeriöille, eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtioneuvoston kanslialla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2025.

Helsingissä 3. marraskuuta 2022

Tuula Varis
johtaja

Sami Vuorinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-527-6 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-527-6
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-527-6>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tässä tarkastuksessa arvioidaan strategista päätöksentekoa tukevaa kansallista ennakointijärjestelmää. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD suositti kesäkuussa 2022, että tarkastusvirasto voisi kiinnittää huomiota tulevaisuusorientaation ja ennakoinnin hyödyntämiseen hallinnossa.

Tarkastuksessa tuotettiin tietoa siitä, millaisista taloudellisista ja toiminnallisista näkökulmista ja järjestelmistä toimintaympäristö- ja ennakoititiedon kokonaisuus muodostuu. Lisäksi tuotettiin tietoa siitä, millaisia kehitystarpeita tulevaisuustiedon tuottamisessa, hallinnassa ja hyödyntämisessä on. Tarkastus pyrkii vahvistamaan ennakoinnin systeemisiä edellytyksiä, hallinnon ennakoivan ohjauksen näkökulmaa sekä päätöksenteon tietoperustaisuutta. Lähtökohtana on, että tulevaisuustieto on välttämätön osa strategisen päätöksenteon tietoperustaa.

Ennakointi valtionhallinnossa ei ole vielä yhtenäistä eikä systemaattista

Valtionhallinnossa tehtävä ennakointi ei ole vielä yhtenäistä tai systemaattista tarkoitukseltaan, tavoitteiltaan, toimintatavoiltaan tai tuotoksiltaan. Ennakointitiedon tuottamisen edellytykset ovat hallinnossa vasta kehittymässä kansallisen ennakointimallin suuntaisesti. Systemaattisen ennakointitiedon tuottamisen edellytyksiä ovat vakiintuneet prosessit ja automatisoidut käytännöt sekä ennakointikyvykkyyksien systemaattinen kehittäminen.

Toimintaympäristö- ja ennakointitietoa tulee käsitellä tiedonhallintalain sekä tiedonhallinnan mallien ja periaatteiden mukaisesti, vaikka se on tulevaisuusorientoitunutta ja poikkeaa siten olemukseltaan kokemuseräisestä tiedosta. Tähän ei ole vielä päästy. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon tekoprosessi on tukenut ennakoinnin yhteisten käytäntöjen juurtumista ministeriöihin ja kyvykkyyksien kehittymistä.

Vain harvalla kirjanpitoyksiköllä on ennakoinnille oma toimintonsa, eikä ennakoinnin resurssointia seurata erikseen. Ongelmana on myös se, että näkemykset siitä, millainen toiminta on ennakointia, vaihtelee virastoittain. Ennakoinnin resurssien seuranta olisi kuitenkin tarpeen sen todentamisessa, että viraston ennakointi on ollut tuloksellista.

Tarkastuksen aikana esitettiin näkemyksiä, että ennakoinnilla on virastoissa arvostettu asema ja että panostukset ennakointiin ovat kasvamassa. Resurssien kohdentumista tarkastelemalla voitaisiin arvioida eri toimintojen asemaa virastossa; toiminnot, joihin virasto kohdentaa enemmän resursseja, ovat niiden prioriteetteja. Tätä ei tarkastuksessa kyetty tekemään, koska kirjanpitoyksiköiden käyttämät KIEKU-tietojärjestelmän seuranta-kohteet eivät tällä hetkellä tue ennakointiin käytettyjen resurssien seurantaa.

Ennakointijärjestelmän kehittämisessä tulisi tavoitella ekosysteemisyyttä

Kansallisen ennakointimallin mukaan ennakointijärjestelmän tulisi tukea tiedon kokonaisvaltaista hallintaa eli ekosysteemisyyttä. Ennakointitieto olisi tällöin kaikkien toimijoiden saatavilla, ja tiedon käyttäminen rikastaisi sitä. Myös ennakoivan hallinnon kypsyystasoa tulee arvioida suhteessa siihen, onko tietoprosessi järjestetty kokonaisuutena tavalla, joka huomioi myös potentiaalisten tiedon hyödyntäjien tarpeet.

Tiedon tuottamisen vastuut valtionhallinnossa eivät tällä hetkellä ole selkeät. Tulevaisuustieto on vielä monilta osin sirpaleista ja siiloutunutta. Tulevaisuustietoa tuotetaan runsaasti, mutta sitä ei koordinoita tavalla, joka varmistaisi tiedon tuottamisen tehokkuuden ja kattavuuden.

Tiedon jakamisen esteet heikentävät ennakointitiedon yhteyttä päätöksentekoon. Esteitä ovat tarkastuksen mukaan ainakin tiedon jakelun rajoittaminen ja suunnittelujärjestelmän ulkopuolella edistettävät rinnakkaiset hankkeet. Koordinaatiota täydentävät tietovarannot parantaisivat ennakointitiedon saavutettavuutta.

Ennakointitiedon sekä sen sijaintia, muotoa ja tunnisteita koskevan metatiedon koordinaatiovastuu on osoitettavissa yhdelle taholle, vaikka tiedon tuottaminen onkin hajautettua. Valtioneuvoston tietotuki- ja julkaisuyksiköllä on ilmoituksensa mukaan edellytyksiä vahvistaa rooliaan toimintaympäristö- ja ennakointitietoon liittyvien lähteiden hallinnassa. Tällaiselle valtioneuvoston päätöksenteon yhteiselle tukipalvelulle, joka yhdistäisi tietolähteitä ja ylläpitäisi relevantin tiedon sijaintitietoja, näyttäisi olevan kasvava tarve.

Kysyntäperusteinen ennakointi syventäisi tulevaisuusajattelua

Strategisen päätöksenteon valmistelussa hyödynnetään jonkin verran ennakointitietoa, vaikka ennakoinnin käytännöt ja prosessit ovatkin vasta kehittymässä. Tiedon laajamittaisen hyödyntämisen esteinä ovat ennakoinnin ja ennakointitiedon hajanaisuus.

Kysyntälähtöinen ennakointi olisi omiaan kehittämään ja syventämään tulevaisuusajattelua ja siihen liittyviä tekniikoita valtionhallinnossa. Kysyntälähtöisyyden lisäämisessä avainasemassa ovat politiikkatoimien valmistelijat ja päätöksentekijät. Heidän tulevaisuuslukutaitoaan vahvistamalla päätöksenteon yhteyteen syntyy tarve ja odotus tietoperustaa täydentävälle tulevaisuustiedolle.

Ennakointitiedon kysyntää rajoittavat ennakointitiedon laatuun liittyvät tekijät, kuten tiedon tuottamisen ja hallinnan systemaattisuuden puutteet. Hyödyntäjien kokemaan ennakointitiedon laatuun vaikuttavat lisäksi hallinnon tulevaisuuslukutaidon kypsyystason tekijät, kuten päätöksentekijän suhtautuminen ennakointitiedon epävarmuustekijöihin, keinot varmistaa tiedon oikea ajoitus sekä valmisteluaineiston kokoamisen työläys.

Säännönmukaisesti laadittavat ennakointiraportit ja politiikkatoimien valmisteluun liittyvät ennakointitoimeksiannot täydentävät toisiaan. Kysyntälähtöisyys vahvistaa ennakoinnin yhteyttä päätöksentekoon: ennakointia voidaan kohdentaa päätöksenteon näkökulmasta olennaisiin kysymyksiin ja tiedon tuottamisen aikataulu on ennakoitavissa. Kysyntäperusteinen ennakointi myös vahvistaa virastojen omia ennakointikyvykkyyskysymyksiä. Ennakointijärjestelmän sirpaloituneisuus ja ennakointitiedon vähäinen kysyntä taas ruokkivat kielteistä kehitystä; jos ennakointitietoa ei hyödynnetä päätöksenteossa, tiedon kysyntä vähenee, kyvykkyudet eivät kehity ja tiedon laatu heikkenee.

Ennakointitieto voi olla vaikuttavaa vain, jos päätöksentekijä sitoutuu tietoperustaisuuteen

Päätöksenteon tietoperustaisuuden lähtökohta on, että päätöksentekijä on sitoutunut tekemään päätöksen parhaaseen mahdolliseen tietoon tukeutuen, että tiedon hyödyntämisen esteitä on madallettu ja että olennainen tieto on helposti saatavilla. Ennakointitiedon sisällyttäminen päätöksenteon tietoperustaan edellyttääkin monimuotoisen tiedon ja asiantuntemuksen kokoamista yhteen ja digitaalisen tiedonkäsittelyn mahdollisuuksien hyödyntämistä. Tärkeää on myös, että päätöksenteon valmistelija tuntee erilaiset tiedonkäytön lähestymistavat sekä osaa suunnitella tiedonkäytön tilanteen edellyttämällä tavalla.

Hallitus on sitoutunut tietoperustaiseen päätöksentekoon ja edistämään sitä tukevaa ennakointia. Tarkastuksessa nousi kuitenkin esiin eräitä toimintakulttuuriin ja kyvykkyyksiin liittyviä havaintoja, jotka osoittavat, että tulevaisuustieto tulee toisinaan sivuuteksi päätöksenteossa.

Ennakointitiedon koettu laatu vaikuttaa keskeisesti siihen, vakuuttaako tieto päätöksentekijän ja onko tieto päätöksenteon näkökulmasta olennaista. Ennakointitieto voi olla vaikuttavaa vain, jos sen tuottamisen ja hallinnan käytännöt ovat vakiintuneet. Tältä osin strategisen päätöksenteon tietoperustaisuuden edellytykset ovat vielä kehittymässä. Ekosysteeminen ennakointijärjestelmä tukisi parhaalla mahdollisella tavalla myös sitä, että ennakointitieto kytkeytyy strategiseen päätöksentekoon.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että

1. valtioneuvoston kanslian johdolla ministeriöt sopivat, mitä ennakoinnilla valtioneuvostossa tarkoitetaan ja miten kirjanpitoyksiköt tuottavat yhteismitallista seurantatietoa ennakointiin kohdentuvista kustannuksista ja henkilövuosista.
2. valtioneuvostossa juurrutetaan yhteisiä ennakointitiedon tuottamisen ja hyödyntämisen tapoja kaikkiin ministeriöihin. Tässä tarkoituksessa ministeriöiden tulee toteuttaa politiikkatoimien valmistelua tukevia yhteisiä ennakointipilotteja.
3. vastuu ennakointitiedon lähteiden koordinaatiosta ja hallinnasta osoitetaan yhdelle taholle. Esimerkiksi valtioneuvoston Tietotuki- ja julkaisuyksikön roolia valtioneuvoston yhteisenä tukipalveluna voitaisiin vahvistaa osoittamalla sen tehtäväksi tulevaisuustietolähteiden ja niiden sijaintitietojen ylläpitäminen.
4. 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 äkillisiin muutoksiin.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko ennakointitieto osa strategisen päätöksenteon tietoperustaa?	12
2.1 Ennakointitiedolla on erityinen tarkoituksensa osana strategisen päätöksenteon tietoperustaa	12
2.2 Ekosysteeminen ennakoinnin järjestelmä tukisi päätöksenteon tietoperustaisuutta	13
2.3 Hallitus on sitoutunut tietoperustaisuuteen, mutta kyvykkyydet ja kulttuuri eivät tue tietoperustaisuutta riittävästi	14
3 Tuotetaanko hallinnossa strategista päätöksentekoa tukevaa toimintaympäristö- ja ennakointitietoa systemaattisesti?	16
3.1 Tiedonhallintamalli tukee tiedonhallinnan ja siten myös ennakoinnin kehittämistä	16
3.2 Useat virastot ennakoivat omalla toimintakentällään, mutta yhteinen toimintamalli toteutuu vain rajallisesti	17
3.3 Hallinnonalojen väliset hankkeet turvaisivat valtioneuvoston ennakointikyvykkyyttä	19
3.4 Ennakointitietoa käsitellään edelleen manuaalisesti	21
3.5 Ennakointia arvostetaan, mutta arvostusta ei voida todentaa seurantatiedon puuttumisen vuoksi	22
4 Hallitaanko toimintaympäristö- ja ennakointitietoa systemaattisesti?	25
4.1 Tiedon ekosysteemi on tavoitetila, johon ennakoinnin kypsyystasoa tulee verrata	25
4.2 Vastuu tiedon koordinoinnista on osoitettavissa yhdelle taholle, vaikka tiedon tuottaminen olisikin hajautettua	27
4.3 Tietovarannot voisivat helpottaa ennakointitietoon pääsyä	29
4.4 Tiedon jakamisen esteet heikentävät ennakointitiedon yhteyttä päätöksentekoon	30
5 Hyödynnetäänkö strategisen päätöksenteon valmistelussa toimintaympäristö- ja ennakointitietoa johdonmukaisesti?	35
5.1 Vain vaikuttava tulevaisuustieto voi kytkeytyä tietoperustaiseen päätöksentekoon	35
5.2 Ennakointitietoon liittyvä epävarmuus vaikuttaa tiedon koettuun laatuun	36
5.3 Kysyntälähtöinen ennakoinnin kulttuuri ei ole kehittynyt	38
5.4 Ennakointitiedon hyödyntämisen kustannukset tulee minimoida	39
Liite: Miten tarkastettiin	41
Viitteet	43



1 Mitä tarkastettiin

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD lausui kesäkuussa 2022 julkaisemassaan raportissa, että Valtiontalouden tarkastusviraston tulisi tarkastella tulevaisuusorientaation ja ennakkoinnin hyödyntämisen lisäarvoa hallinnossa.¹ Tämä tarkastus arvioi kansallista ennakointijärjestelmää ja kokoaa valtionhallinnon ennakointitoimijoita yhteistyöhön ja yhteisiin prosesseihin vahvistamaan ennakkoinnin systeemiä edellytyksiä, hallinnon ennakoivan ohjauksen näkökulmaa ja valtioneuvoston strategisen päätöksenteon tietoperustaisuutta.

Strateginen päätöksenteko on suuriin linjoihin, toiminnan suuntaan tai päämäärään ja tärkeimpiin tavoitteisiin kohdistuvia valintoja.²

Valtioneuvoston päätöksenteko on strategista, kun

- se koskee tulevaisuuteen suuntautuvaa tavoitetta,
- se on linjaavaa ja periaatteellista,
- se on hallinnonalojen välistä tai ilmiöperusteista tai
- päätöksiä tehdään hallinnon hierarkian huipulla.

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että valtionhallinnossa tuotetaan, hallitaan ja hyödynnetään toimintaympäristö- ja ennakointitietoa systemaattisesti. Tarkastuksessa tuotettiin tietoa siitä, millaisista taloudellisista ja toiminnallisista näkökulmista ja järjestelmistä toimintaympäristö- ja ennakointitiedon kokonaisuus ja sen yhteys tietoperustaan muodostuvat. Lisäksi tietoa tuotettiin tulevaisuustiedon tuottamisen, hallinnan ja hyödyntämisen kehittämistarpeista.

Ennakointi ja toimintaympäristön seuranta ovat systemaattiseen prosessiin perustuvaa toimintaa, jossa analysoidaan toimintaympäristön muutosta ja muutoksen vaikutusta organisaation tai toiminnon toimintakenttään.

On huomattava, että päätöksentekoa tukevan tulevaisuustiedon ja sen perustan arviointi ei ole mahdollista kiinnittämättä huomiota tiedon käsitteeseen ja siinä havaittaviin erityispiirteisiin. Siinä missä tieteellisellä tiedolla on perinteisesti tarkoitettu kokemusperäisesti osoitettua tai muutoin objektiivisesti perusteltua näkemystä, tulevaisuustieto muodostuu laajan asiantuntijajoukon

näkemyksien ja käsityksien kirjosta. Vaikka tulevaisuustieto ei ole verifioitavissa, eikä sitä voida osoittaa oikeaksi tai vääräksi, tulevaisuustieto on välttämätön osa strategisen päätöksenteon tietoperustaa.

Tarkastuksen valtiontaloudellinen näkökulma muodostuu valtion aineettomaan pääomaan ja sitä tukeviin rakenteisiin tehdyistä investoinneista ja niiden tuottamista hyödyistä. Valtiontalouden näkökulmasta on keskeistä, että päätöksenteon taustalla oleva tieto on tarkoituksenmukaista ja se vahvistaa päätöksenteon laatua. Keskeistä on myös, että tietoprosessi on organisoitu tehokkaasti. Tarkastuksen kohteena oli päätöksentekoa tukevan toimintaympäristö- ja ennakoitintiedon prosessin suorat taloudelliset vaikutukset, jotka syntyvät eri organisaatioissa käytetystä työajasta, erilaisten järjestelmien ja palveluiden kustannuksista sekä hajautetusti kertyvän tiedon yhteensovittamisesta. Valtiontaloudellisen merkityksen rahamääräistäminen on tässä tapauksessa vaikeaa. Tarkastus kohdistui kuitenkin strategisen päätöksenteon prosessiin; sellaisten päätösten valmisteluun, joilla kiistatta on huomattavia taloudellisia vaikutuksia.

Tarkastuskysymykset perustuivat tiedon oletettuun elinkaareen.

1. Tuotetaanko ja kootaanko hallinnossa systemaattisesti strategista päätöksentekoa tukevaa toimintaympäristö- ja ennakoitintietoa?
2. Hallitaanko toimintaympäristö- ja ennakoitintietoa systemaattisesti tavalla, joka varmistaa tiedon ajantasaisuuden ja mahdollistaa sen tehokkaan hyödyntämisen ja rikastamisen?
3. Hyödynnetäänkö strategisen päätöksenteon valmistelussa toimintaympäristö- ja ennakoitintietoa johdonmukaisesti?
4. Onko valtion strateginen päätöksenteko tietoperusteista?

Tarkastuskysymysten kriteerien yhteisinä lähteinä olivat kansallinen ennakoitintalli, tietoon perustuva päätöksenteon malli, pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaus päätöksenteon tietoperustaisuudesta sekä tiedonhallintalaki (906/2019) ja siihen liittyvä tiedonhallintamallia koskeva Tiedonhallintalautakunnan suositus. Tarkastuksessa on lisäksi otettu huomioon Kansallinen ennakointi 2020 -raportissa esitetyt arviot kansallisen ennakoitintallin toimenpide-ehdotuksien toteutumisesta.

Tarkastus toteutettiin tapaustarkastelujen synteessä. Tarkastelun neljä erilaista näkökulmaa olivat valtioneuvostotasoiset tulevaisuustyön prosessit, ennakoitijärjestelmien vertailu, tiedonhallinnan käytännöt ja järjestelmät sekä toimintaympäristön seurannan ja ennakkoinnin resurssien tuloksellisuus. Tapaustarkastelukohtaisten osakysymyksien tarkastuskriteerit on johdettu yhteisistä kriteerilähteistä.

Tarkastelun kohteiksi valitut tapaukset olivat:

1. Tulevaisuusselontekoprosessi
2. Turvallisuuspoliittinen ennakointi
3. Väyläinvestointien suunnittelujärjestelmä
4. Valtioneuvoston tiedonhallintamalli ja tietoarkkitehtuuri
5. VAHVA-asianhallintajärjestelmä
6. Tilastokeskus kestävyyttä koskevan tiedon hallinnoijana
7. Toimintaympäristön seurantaan ja ennakointiin kohdennettujen resurssien tuloksellisuus

Eri näkökulmat ja niihin kiinnittyneet tapaustarkastelut tuottivat tarkastustietoa toimintaympäristö- ja ennakointitiedon tuottamisen, hallinnan ja hyödyntämisen prosesseista ja käytännöistä. Yhdessä nämä muodostivat kokonaisnäkemyksen, siitä millaiset ovat hallinnon systemiset edellytykset hyödyntää toimintaympäristö- ja ennakointitietoa strategisen päätöksenteon tukena.

Tarkastuksen aineistoina ovat olleet kirjanpitoyksiköille suunnattu kysely sekä työpaja- ja haastatteluaineistot.

2 Onko ennakointitieto osa strategisen päätöksenteon tietoperustaa?

Ennakointitiedon tuottamisen, hallinnan ja hyödyntämisen edellytykset ovat vasta kehittymässä. Ennakointitieto ei siten ole vielä valtion strategisen päätöksenteon tietoperustan osa. Ekosysteeminen ennakointijärjestelmä tukisi parhaalla mahdollisella tavalla ennakointitiedon kytkeytymistä päätöksentekoon.

Päätöksentekoroolien osalta on myönteistä, että hallitus on sitoutunut tietoperustaiseen päätöksentekoon ja ennakointiin. Toimintakulttuuria ja tulevaisuuslukutaitoa kehittämällä voidaan vahvistaa päätöksentekijän sitoutumista tulevaisuustietoon ja parantaa ennakointitiedon vaikuttavuutta.

2.1 Ennakointitiedolla on erityinen tarkoituksensa osana strategisen päätöksenteon tietoperustaa

Tässä tarkastuksessa päätöksenteon tietoperustaisuus tarkoittaa päätöksen perustumista parhaaseen mahdolliseen tietoon.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteiskunnan viheliäiset ongelmat ja tietoympäristön murros pakottavat pohtimaan uudelleen tiedon käyttöä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Vaikka tiedon kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen parantaminen ja tutkitun tiedon aseman vahvistaminen on tärkeää, tämä ei riitä varmistamaan päätöksenteon tietoperustaisuutta, vaan näkökulmaa päätöksenteon tietopohjaisuuteen on laajennettava.³

Tarkastuksessa päätöksenteon tietoperustaisuutta arvioidaan toimintaympäristö- ja ennakointitiedon näkökulmasta. Lähtökohdana on, että ennakointitiedolla on erityinen käyttötarkoituksensa ja siksi sen tulee olla osa strategisen päätöksenteon tietoperustaa. Esimerkiksi kokonaisturvallisuutta koskeva ennakointi on osoittautunut olennaiseksi osaksi strategista päätöksentekoa.

Sitran mukaan päätöksenteon tietoperustaisuus edellyttää, tietoon sitoutumisen ja tiedon hyödyntämisen esteiden madaltamisen lisäksi, että päätöksenteon valmistelussa kootaan yhteen monimuotoista tietoa ja asiantuntemusta, lisätään kansalaisten osallisuutta sekä hyödynnetään digitaalisen tiedonkäytön mahdollisuuksia. Tärkeää on myös, että päätöksenteon valmistelija tuntee erilaiset tiedonkäytön lähestymistavat sekä osaa suunnitella tiedonkäytön kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvalla tavalla.

Tietoperustaisuus ei ole jotain, joka joko toteutuu tai ei toteudu päätöksenteossa. Tietoperustaisuus on päätöksentekoa ohjaava periaate, jolloin sen toteutumista tulee arvioida liukuvalla asteikolla ”toteutuu paremmin tai huonommin päätöksenteossa”. Tässä tarkastuskertomuksen luvussa kiinnitetään huomiota siihen antaako kansallinen ennakointijärjestelmä kokonaisuutena riittävät edellytykset siihen, että tulevaisuustieto voi olla osa päätöksenteon tietoperustaa. Toinen näkökulma ennakointitiedon asemaan on, että ennakointitieto on vaikuttavaa vain, kun päätöksentekijä omassa roolissaan sitoutuu tietoperustaisuuteen.

Kertomuksen luvuissa 3–5 käydään läpi yksityiskohtaisemmin, millaiset ennakointitiedon elinkaarella havaitut ongelmat heikentävät ennakointijärjestelmän edellytyksiä tukea päätöksenteon tietoperustaisuutta.

2.2 Ekosysteeminen ennakkoinnin järjestelmä tukisi päätöksenteon tietoperustaisuutta

Kansallisen ennakointimallin mukaan ennakkoinnin tarkoituksena on tuoda tulevaisuutta koskevaa näkemystä ja tietoa päätöksentekoon ja sen valmisteluun.

Tarkastus on osoittanut, että kansallinen ennakointimalli ei juurikaan ohjaa virastojen ja ennakointitoimijoiden toimintaa. Ennakkoinnin käytännöt vaihtelevat virastoittain ja hallinnonaloittain. Toisissa virastoissa ennakointi on vakiintunutta toimintaa, kun taas toisissa se on vasta aluillaan. Nykyiset lähinnä vapaaehtoisuuteen perustuvat ja verkostomuotoiset ennakointiyhteisöt eivät kykene riittävästi tukemaan valtionhallinnon yhtenäisiä pyrkimyksiä ja toimintatapoja.

Tulevaisuusselonteko on ollut mittava valtioneuvoston sisäinen ponnistus. Tulevaisuusselontekoprosessilla on huomattava vaikutus osaamisen ja yhtenäisten käytäntöjen juurruttamisessa. Tulevaisuusselontekoprosessi on toisaalta myös osoittanut, että tietotekniset ja -järjestelmälliset ennakointivalmiudet ovat vielä huterat.



Kansallinen ennakointimalli ei ohjaa virastojen ennakointia.

Tiedonhallintalakiin perustuvat tiedonhallinnan käytännöt voisivat yhtenäistää valtionhallinnon toimintatapoja. Tiedonhallintalain täytäntöönpano on kuitenkin vielä kesken; myönteistä tässä toimeenpanon viivästyisessä on se, että eri toimijat voivat täytäntöönpanossa tukeutua valtioneuvoston kansliassa toteutettujen tiedonhallinnan kerroskuvausten kokemuksiin.

OECD:n mukaan kansallisessa järjestelmässämme on erityisiä vahvuuksia, ja ennakoitijärjestelmämme on myös useita muita valtioita edistyneempi. Vaikka ennakointi ei vielä olekaan systemaattista ja vaikka kytkentä ennakoitiedon ja päätöksenteon välillä on vielä ohut, kansallisen ennakoitijärjestelmässä on myönteisiä esimerkkejä ja malleja siitä, miten eri virastojen tulisi kehittää ennakoititoimintojaan.

Kansallisen ennakoitijärjestelmän tavoitetilä on ekosysteemin ennakointi, joka tukee tiedon tehokasta ja koordinoitua tuottamista sekä tiedon rikastamista. Ekosysteemisyyteen kuuluu, että tietoa tuotetaan hallinnonrajojen yli ja eri toimijat ovat tietoisia tuotetusta ennakoititiedosta. Myös tietoon pääsyn tulisi olla helppoa. Kaiken kaikkiaan ekosysteeminen järjestelmä loisi hyvät edellytykset tietoperustaiselle päätöksenteolle. Vaikka tavoitteen on vielä matkaa, nähtävissä on jo nyt kehitystä, joka voi johtaa ennakoititiedon nykyistä kokonaisvaltaisempaan hallintaan.



Ekosysteemisessä ennakoinnissa tietoa tuotetaan hallinnonrajojen yli ja eri toimijat ovat tietoisia tuotetusta ennakoititiedosta.

2.3 Hallitus on sitoutunut tietoperustaisuuteen, mutta kyvykkyydet ja kulttuuri eivät tue tietoperustaisuutta riittävästi

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman on kirjattu hallituksen sitoumus tietoperustaiseen päätöksentekoon: ”Hallituksen strategista päätöksentekoa tuetaan entistä vahvemmin ennakointi- ja tutkimustiedolla”.⁴ Hallitusohjelman kirjauksen mukaan ennakoititiedon tulisi olla osa päätöksenteon tietoperustaa.

Ennakointi ei ennusta tulevaisuutta, vaan se luo ja avartaa käsityksiä mahdollisista tulevaisuuksista sekä vahvistaa varautumista erilaisiin tulevaisuuksiin. Ennakoititieto voi kehittää päätöksentekijän ajattelua ja auttaa häntä tunnistamaan muutosvoimia. Erilaisten tulevaisuuksien analysointi tukee yhteiskuntapolitiikan toimeenpanoa ja organisaation johtamista tulevaisuuksien uhissa ja mahdollisuuksissa. Ennakointi voi kohdistua myös erilaisten riskien ja päätöksien vaikutuksien arviointiin.

Ennakointitieto voi olla vaikuttavaa vain, jos päätöksentekijä sitoutuu tietoperustaisuuteen. Normatiivinen lähtökohta on, että valtioneuvoston strategisen päätöksenteon on perustuttava tietoon ja päätöksenteossa on huomioitava myös käytettävissä oleva ennakointitieto. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin joitain kyvykkyyksiin ja kulttuuriin liittyviä tekijöitä, jotka viittaavat siihen, että tietoperustaisuus ei toteudu päätöksenteossa aina parhaalla mahdollisella tavalla.

OECD:n mukaan ennakointitiedon kytkentä strategiseen päätöksentekoon on kansallisessa päätöksentekojärjestelmässämme edelleen heikko. Keskeisiä syitä ovat päätöksenteon tukirakenteet ja tarve kehittää päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden tulevaisuuslukutaitoa.

Kestävää kehitystä koskevan indikaattoritiedon osalta tarkastuksessa tuotiin esiin, että tiedon vastaanottaminen ei ole päätöksentekojärjestelmämme vahvuus. Liikennejärjestelmähankkeissa taas ilmeni, että väylähankkeiden ennakoituja hyötyjä ja kustannuksia koskevat analyysit eivät välttämättä vaikuta investointipäätöksiin. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan liikennehankkeiden vaikutusarviointi on osa investointipäätösten tietopohjan rakentamista, mutta tehdyt analyysit eivät tosiasiallisesti takaa sitä, että tieto huomioitaisiin investoinnista päätettäessä.

Turvallisuuskomitean sihteeristön mielestä koulutuksen ja poikkihallinnollisten yhteistyöhankkeiden lisääminen olisi lyhyen aikavälin ratkaisu turvallisuuspolitiikan ennakointikyvykkyyksien vahvistamiseen. Pidemmällä aikavälillä on pyrittävä siirtymään hallinnonalakeskeisestä kulttuurista valtioneuvostotaseiseen ajatteluun. Vaikka valtioneuvoston kanslia onkin pyrkinyt edistämään kokonaisvaltaisempaa ajattelua yhdistämällä ministeriöiden yhteisiä hallintotehtäviä kampuksenomaisesti, vielä on pitkä matka toimintakulttuuriin, jossa eri hallinnonaloilla ajateltaisiin tai ennakoitaisiin valtioneuvostomaisesti.

Strateginen päätöksenteko on arvosidonnaista. Arvosidonnaisuuden tulisi kuitenkin rajautua politiikkatoimella tavoiteltaviin vaikutuksiin. Tietoperustaisuuden ideaalia ei tule venyttää kulttuurisesti niin, että päätöksenteko voisi perustua vain valikoidusti rajattuun tietoon tai että päätöksentekoa tukevan tiedon tuottamista ja hallintaa ohjattaisiin tavalla, joka tukisi yhtä tiettyä arvosidonnaista vaihtoehtoa.



Päätöksenteon arvosidonnaisuuden tulisi rajautua politiikkatoimella tavoiteltaviin vaikutuksiin.

3 Tuotetaanko hallinnossa strategista päätöksentekoa tukevaa toimintaympäristö- ja ennakointitietoa systemaattisesti?

Ennakointitieto poikkeaa olemukseltaan kokemuseräisestä tiedosta. Sen tuottamisessa on silti huomioitava tiedonhallinnan periaatteiden ja tiedonhallintamallin vaatimukset.

Ennakointitiedon tuottamisen edellytyksinä korostuvat yhtenäinen toimintamalli, ennakointikyvykkyyksien systemaattinen kehittäminen sekä mahdollisuuksien mukaan myös automatisoidut käytännöt. Valtion virastoissa nämä osa-alueet ovat vasta kehitymässä. Siksi valtionhallinnossa tehtävä ennakointi ei ole tarkoitukseltaan, tavoitteiltaan, toimintatavoiltaan tai tuotoksiltaan vielä yhtenäistä tai systemaattista. Jopa ennakoinnin määritelmä on valtionhallinnossa monitulkintainen.

3.1 Tiedonhallintamalli tukee tiedonhallinnan ja siten myös ennakoinnin kehittämistä

Toimintaympäristön seuranta ja ennakointi on systemaattiseen prosessiin perustuvaa toimintaa, jossa analysoidaan toimintaympäristön muutosta ja sen vaikutusta organisaation toimintakenttään.

Vaikka ennakointitieto poikkeaa kokemuseräisestä tiedosta, sen tuottamista ja organisaation sisäistä hallintaa on arvioitava samoista lähtökohdista kuin kaikkea muutakin organisaation tuottamaa tietoa. Tarkastuksessa arvioitiin siksi, miten tiedonhallinnan periaatteet toteutuvat valtioneuvostossa. Tiedonhallintamallia ja sen hyödyntämistä arvioidaan tarkastuksessa tiedonhallintalain (906/2019) muutosvaikutusten arviointia (5.3 §) koskevan vaatimuksen näkökulmasta.



Ennakointitietoa ja sen hallintaa on arvioitava samoista lähtökohdista kuin kaikkea muutakin tietoa.

Valtioneuvoston kanslia pitää yllä valtioneuvoston yhteistä tiedonhallintamallia. Valtioneuvoston kansliassa käynnistettiin valtioneuvoston tiedonhallinnan kokonaisuuteen liittyvät ennakointityön ydinprosessien kerroskuvaukset tarkastuksen aloittamisen jälkeen. Tämä mahdollisti myös kuvausprosessin arvioinnin tarkastuksessa. Toimialarajat ylittävä hallintoyksikön kehittämistoiminto loi hyvät edellytykset kuvaustyölle.

Kerroskuvausten avulla tarkastuksessa perehdyttiin ydinprosesseihin kytkeytyviin toimijoihin ja tietovarantoihin. Tiedonhallintamallin kerroskuvauksissa on kuvattu erityisen tarkasti ennakointitietoon liittyvää tiedonhallintaa. Kerroskuvaukset osoittavat, että tiedonkäsittelyssä tapahtuvat muutokset on huomioitu ja ne koskevat myös ennakointityön prosesseja.

Kerroskuvausprosessi on mahdollistanut vaikeasti käsitettävän asian hahmottumisen. Sillä on myös luotu pohjaa valtionhallinnon ennakoinnin yhteisille toimintavoille. Yhteisten kuvausten kautta on mahdollista lisätä ennakoinnin asiantuntijoiden, kehittämistoiminnon ja tietotoimialan välistä tiedonvaihtoa.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan suuri osa valtion kirjanpitoyksiköistä (58 % kyselyyn vastanneista) ei vielä hyödynnä tiedonhallintamallia laajasti toiminnassaan tai sen hyödyntäminen on niissä vasta suunnitteilla. Eri organisaatioiden onkin perusteltua hyödyntää valtioneuvoston kanslian kokemuksia ja tuotoksia, kun ne organisoivat ja kuvaavat oman ennakointityönsä ydinprosesseihin liittyvää tiedonhallintaa.



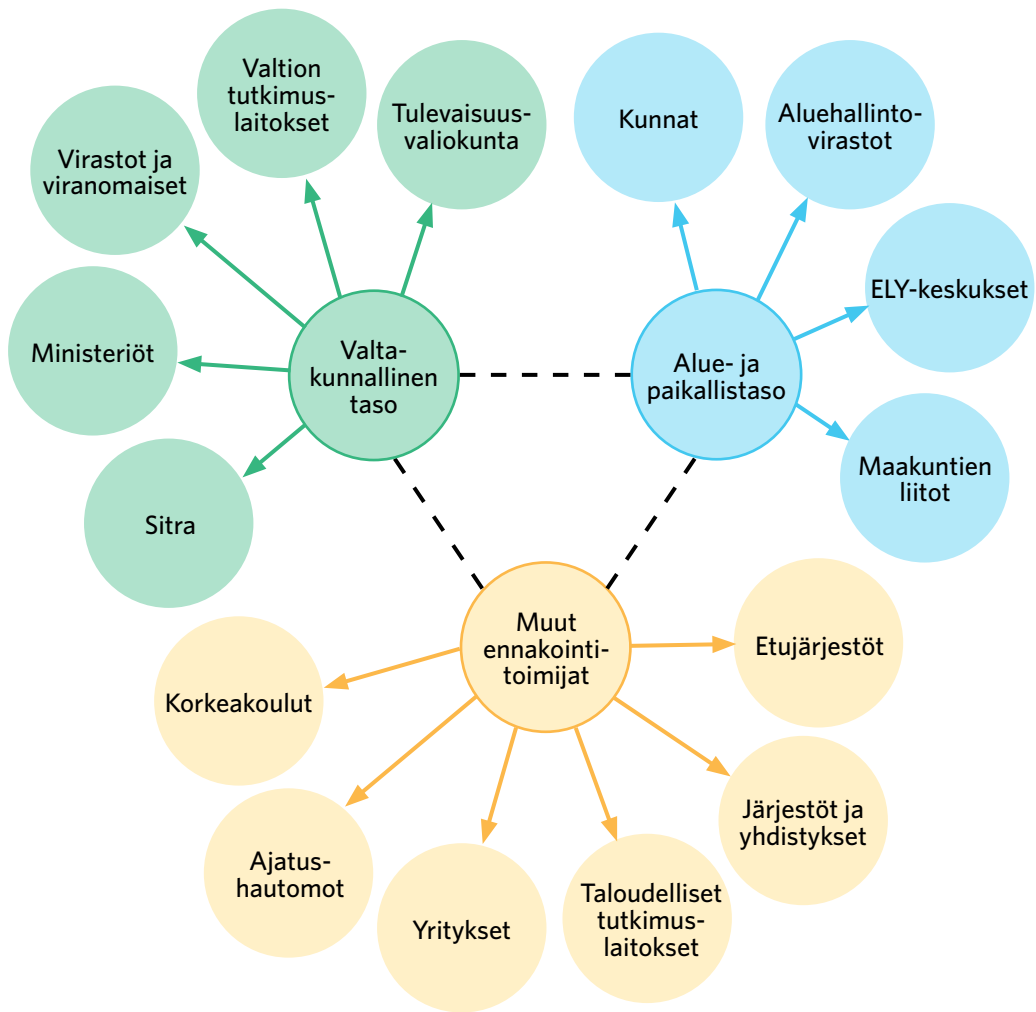
Eri organisaatioiden on perusteltua hyödyntää valtioneuvoston kanslian kokemuksia ja tuotoksia prosessien kuvaamisessa.

3.2 Useat virastot ennakoivat omalla toimintakentällään, mutta yhteinen toimintamalli toteutuu vain rajallisesti

Valtioneuvoston kanslia asetti 3.6.2013 hankkeen, jonka tehtävä oli kehittää valtionhallinnon kansallinen ennakointimalli. Hanke päättyi 13.5.2014 julkaistuun Yhteistä ja jatkuvaa ennakointia - Ehdotus kansalliseksi toimintatavaksi -raporttiin.⁵ Kansallista ennakointimallia koskevat suositukset eivät kuitenkaan ole onnistuneet yhdenmukaistamaan eri toimijoiden ennakointikäytäntöjä.

Vuonna 2020 kansallisen ennakointimallin toimenpiteiden toteutumista arvioitiin VN-TEAS hankkeessa⁶. Arvioinnin mukaan ennakointityötä Suomessa tekee laaja joukko eri tasojen toimijoita, joita ovat ministeriöt, tutkimuslaitokset, virastot ja viranomaiset, maakuntien liitot, kunnat, yritykset sekä järjestöt. Hankkeen yksi johtopäätös oli, että kansallisen ennakoinnin osaamisohja ja verkostot ovat vahvistuneet selvästi.

Kuviossa 1 on kuvattu erityyppiset valtakunnalliset, paikalliset ja muut ennakointitoimijaorganisaatiot.



Kuvio 1: Kansallisen ennakkoinnin toimijat (Lähde: Kansallinen ennakointi Suomessa 2020).

Eräillä hallinnonaloilla ennakointitehtävät ovat lakisääteisiä.⁷ Tämä on voinut osaltaan vaikuttaa siihen, miten ennakointi on organisoitu, ja siihen miten tietoa kerätään ja hyödynnetään eri hallinnonaloilla.

Ennakointitoimijoiden yhteistoiminta on rakentunut verkostojen varaan. Kansallisesti merkittävin avoin ennakkoinnin yhteistoiminnan yhteisö on Kansallinen ennakoitiverkosto. Valtionhallinnon sisäisiä yhteisöjä ovat Valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivan työryhmän Ennakkoinnin alatyöryhmä sekä Valtion ennakoijat -verkosto.

Tarkastuksessa selvitettiin valtionhallinnon kirjanpitoyksiköille suunnatulla kyselyllä eri virastojen näkemyksiä virastonsa ennakointitoiminnoista. Kyselyn vastausprosentti oli 88.



Ennakkoinnin yhteistoiminta rakentuu verkostojen varaan.

Kyselyssä selvitettiin, onko toimintaympäristön seurannalle tai ennakkoinnille määritelty omaa seurantakohdettaan KIEKU-järjestelmään. Seurantakohde olisi voinut olla esimerkiksi toiminto tai projekti. Oma toiminto oli määritelty tai se sisältyi 2–3 toimintoon 9 kirjanpitoyksikössä (17 % vastanneista). Omaa toimintoa ennakkoinnille ei ollut määritelty 44 kirjanpitoyksikössä (83 %). Niissä ennakointi nähdään joko osaksi kaikkea toimintaa tai se sisältyy laajasti kirjanpitoyksikön eri toimintoihin (53 %). Kolmannes vastanneista kirjanpitoyksiköistä katsoi, että ennakointi liittyi lähinnä yleishallinnon ja johtamisen (13 %) tai suunnittelun ja strategiatyön (13 %) tai johtamisen ja toiminnan suunnittelun (9 %) prosesseihin.

Vastanneista kirjanpitoyksiköistä 36 % näki, että toimintaympäristön seuranta ja ennakointi sisältyy laajasti viraston eri toimintoihin. Vaikka tällä vastauksella on voitu tarkoittaa myös virastojen ydintoimintoja, yksittäisen virkamiehen vastuu tulevaisuusnäkökulman huomioimisesta ei ole kansallisen ennakointimallin mukaista viraston systemaattista ennakointitoimintaa.

Kyselyn perusteella eri virastojen ennakointitoiminnan laajuudessa on suurta vaihtelua. Vastausten perusteella erot liittyvät ennakkoinnin määrittelyyn. Kyselyn vastauksissa tuotiin myös nimenomaisesti esiin, että ennakointitoimintojen järjestäminen on monessa kirjanpitoyksikössä vielä uutta ja oman kehittämistyön tueksi tarvittaisiin siksi valtion organisaatioiden yhteistä koulutusta, keskustelua ja tiedon jakamista. Myös yhteisen ennakkoinnin alustan tai tietojärjestelmän uskottiin edistävän ennakointia.

Kun toimintaympäristön seurannan ja ennakkoinnin organisoivat ja määrittelyt vaihtelevat kirjanpitoyksiköiden välillä, ei voida sanoa, että valtionhallinnossa tehtävä ennakointi olisi tarkoitukseltaan, tavoitteiltaan tai tuotoksiltaan vielä yhtenäistä. Yhteisen toimintamallin ei siten voida katsoa toteutuvan edes valtionhallinnon sisällä. Tämä on ongelmallista, sillä tavoitteena olevan ekosysteemisen ennakkoinnin mukaisesti kansallisen ennakkoinnin yhteiset käytännöt tulisi ulottaa paitsi julkiseen hallintoon, myös keskeisiin yksityisiin ennakointitoimijoihin.



Ennakointitoimintojen järjestäminen on vielä uutta ja siksi myös tukea tarvitaan.

3.3 Hallinnonalojen väliset hankkeet turvaisivat valtioneuvoston ennakointikyvykkyyttä

Kansallinen ennakointi Suomessa 2020 -selvitys nostaa esiin kaksi ennakointikyvykkyysiin liittyvää kehittämiskohdetta. Osa kyselyyn vastanneista organisaatioista on kokenut, että ennakointityön heikkoutena on puutteellinen ennakointiosaaminen. Selvityksen mukaan ennakointiosaaminen koettiin ministeriöissä heikommaksi kuin alueellisissa ennakointitoimijoissa.

Selvityksessä tuodaan esiin myös, että ennakkoinnin merkittävä ongelma on ennakointikäsitteen sumeus ja ennakointitoiminnan tarpeeton mystifointi.

Tarkastuksen yhtenä tapaustarkastelun kohteena oli tulevaisuusselonteon valmisteluprosessi. Kuluvalle hallituskaudella 30-vuotista tulevaisuusselontekomenettelyä oli muutettu eduskunnan ponsien mukaisesti. Tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa, jonka valmisteluprosessiin tarkastelu kohdistui, oli nyt kiinnitetty ensimmäistä kertaa ministeriöiden yhteiseen ja jatkuvaan ennakkointiin.

Tarkastelu toi esiin, että selontekoprosessilla on ollut myönteinen vaikutus ennakointikyvykkyyksien kehittymiseen. Ennakointikyvykkyyksien havaittiin rakentuvan organisaatioiden välisille, organisaation sisäisille ja yksilötason vahuuksille. Se on edistänyt valtioneuvoston keskinäiseen yhteistyöhön perustuvaa ennakointiosaamista. Tulevaisuusselontekoprosessi lisäsi myös valtioneuvoston yhteistyötä ja yhteisöllisyyttä sekä hitsasi valtioneuvoston tiimin ja ennakointiryhmän yhteen.

Tulevaisuusselonteon päivitetty prosessi on kehittänyt myös ministeriöiden sisäistä yhteistyötä. Prosessi on kasvattanut ennakointikyvykkyyksiä, vaikka tekemisen systemaattisuus vaatiikin edelleen kehittämistä. Tarkastuksessa työpajaan osallistuneiden eri ministeriöiden vastuuhenkilöiden näkemys oli yhtäläinen. Tulevaisuusselontekoprosessin katsottiin yhtenäistäneen valtioneuvostotasoisia käytäntöjä ja käynnistäneen ministeriön sisäisen kehittämistyön. Tulevaisuusselonteko on osallistanut ministeriöiden valmisteluvastuussa olleita virkamiehiä melko laajasti, minkä myötä ennakkointia on ryhdytty hyödyntämään yhä enemmän joka-päiväisessä työssä.

Työpajavastausten mukaan tulevaisuusselontekoprosessin koettiin lisänneen siinä mukana olleiden henkilöiden yksilötason oppimista. Ennakoinnin nähtiin olevan osaamisalue, joka liittyy tulevaisuudessa myös valmisteluvastuussa toimivien virkamiesten tehtäviin. Tämä tulisi huomioida jo henkilöstösuunnittelussa.

Tulevaisuusselontekoprosessi on tukenut ennakointikyvykkyyksien vahvistamista hallinnon eri tasoilla. Yhdessä tekeminen on vahvistanut myös yhteistä näkemystä siitä, miten ennakkointia tulisi tehdä valtioneuvostotasolla. Käytännön tekeminen on myös hälventänyt ennakkointiin liittyvää mystisyyttä. Osaltaan kyse on ollut siitä, prosessissa mukana olleet virkamiehet ovat havainneet, että ministeriössä on pitkään tehty erilaista tulevaisuuteen orientoitunutta toimintaa. Riskien tunnistaminen ja hallinta, erilaiset varautumiseen ja jatkuvuuden varmistamiseen liittyvät tehtävät ja strategiset toimintaympäristön kuvaukset ovat muistuttaneet ennakkointia. Tämä huomioiden käytäntöjen ja menetelmien yhtenäistäminen ei ole mitenkään ylivoimainen tehtävä.



Tulevaisuusselonteon prosessi on vahvistanut valtioneuvoston ennakointiosaamista.

Tulevaisuusselonteko on hyvä esimerkki työtehtävissä tapahtuvasta ennakoitiosaamisen kehittämisestä. Kyvykkyyksien ylläpitämisen näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota siihen, että tulevaisuusselonteko tehdään kerran vaalikaudessa. Ministeriöiden tulisivat siksi toteuttaa yhdessä muitakin hallinnonalojen välisiä ennakoitihankkeita, jotta välttämättömät valtioneuvostotason ennakoitokyvykkyudet ja yhdenmukaiset ennakoitikäytännöt voivat kehittyä.



Hallinnonalojen väliset ennakoitihankkeet tukisivat valtioneuvostotason ennakoitokyvykkyysia ja yhdenmukaisia ennakoitikäytäntöjä.

3.4 Ennakointitietoa käsitellään edelleen manuaalisesti

Kansallisen ennakoitimallin laatinut työryhmä antoi vuonna 2014 suosituksen, että ennakoititiedon, -analyysin ja -keskustelun välittämistä varten tarkasteltaisiin mahdollisuutta luoda Tulevaisuuskartasto.fi-niminen verkkosivusto. Sivusto oli tarkoitus rakentaa joko olemassa olevan verkkopalvelun pohjalta tai täysin uutena. Suositus ei ole toteutunut. Lisäksi valtionhallinnosta puuttuu edelleen ennakoititiedon hallintaa tukeva hallinnonalojen yhteinen ratkaisu.

Kansallinen ennakointi Suomessa 2020 -selvityksessä todettiin, että vaikka toiveet sivuston tarjoamille sisällöille olivat mittavat, ei suunnitelmassa ollut osoitettu resursseja verkkosivujen sisältöjen jatkuvalle kehittämiselle. Selvityksen mukaan ennakoitinta tekevät organisaatiot eivät olisi kyenneet tuottamaan sisältöjä sivustolle. Kun ennakoitiverkoston temaattisten ryhmien muodostuminen on vaatinut arvioitua pidemmän ajan, sivustolle ei olisi syntynyt sisältöjä tätäkään kautta.

Tarkastuksessa tehtiin kirjanpitoyksiköille osoitettu kysely, jonka vastaukset viittaavat siihen, että jonkinlainen poikkihallinnollinen toimintaympäristö- ja ennakoititietoa tukeva ratkaisu koetaan tarpeelliseksi erityisesti ministeriötasolla. Yhteinen ratkaisu ei sulje pois mahdollisuutta, että alusta tai työtapo olisi vuorovaikutteinen ja kokeileva. Kehityskohteina nähtiin erityisesti tiedon systemaattinen hyödyntäminen ja asia- ja taloustietojen yhdistäminen, analysointi sekä visualisointi. Yhteisiä ratkaisuja kaivattiin myös skenaarioiden ja niiden taustaoletusten jatkuvaan seurantaan.

Yhteisten toimintatapojen lisäksi puolet kyselyyn vastanneista kirjanpitoyksiköistä nosti esiin tarpeen tiedolla johtamiselle ja toimintaympäristö- ja ennakoititiedon laajemmalle hyödyntämiselle omassa organisaatiossaan. Vastaajat korostivat myös asiantuntijoiden tulevaisuustietoisuuden kehittämistä ja aktiivista vuorovaikutusta. Vastaavia havaintoja voi tehdä Kansallinen ennakointi Suomessa 2020 -selvityksen aineistoista.



Poikkihallinnollinen toimintaympäristö- ja ennakoititietoa tukeva ratkaisu koetaan tarpeelliseksi erityisesti ministeriötasolla.

Tulevaisuusselonteon prosessin tarkastelu toi esiin tarpeen automatisoida datan käsittelyä. Kun dataa oli paljon, selonteon tulevaisuuskuvien laatimisen manuaalinen työmäärä muodostui lähes hallitsemattoman suureksi. Automaation tukea olisi tarvittu myös siihen, että luonnosaineistoa olisi saatu jaettua helposti ja kommentoitua sujuvasti yhteistyöskentelyn periaatteiden mukaisesti. Automaatio olisi voinut tukea myös prosessin nivelvaiheita siten, että kaikkien ministeriöiden mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen olisi tullut turvatuksi nykyistä paremmin. Tämä koettiin tärkeäksi niin ministeriöiden yhteisen näkemyksen, tietoperustaisuuden kuin dokumentaationkin näkökulmasta.

Tulevaisuusselonteon prosessiin osallistuneiden ministeriöiden vastuuvirkamiesten mukaan valtioneuvostossa tulisi olla yhteinen alusta tai järjestelmä myös ennakoititiedon käsittelyä varten. Järjestelmän tulisi palvella sekä valtioneuvoston että hallinnonalojen virastojen jatkuvan ennakoitityön tekemistä. Eräät ministeriöt ovat joutuneet jarruttamaan alaistensa laitosten pyrkimystä jatkuvan ennakoinnin toteuttamiseen, koska ennakoitintia ei ole mielekäs tehdä ilman valtioneuvoston yhteistä alustaa.

Tarkastuksessa arvioitiin, ovatko valtioneuvoston yhteiseen asiainhallintajärjestelmään (VAHVA) kohdistuneet odotukset tiedon ajantasaisen käsittelyn tehostumisesta toteutuneet. Valtioneuvoston asianhallinnan kohdearkkitehtuurissa (2016) kuvatuilla vaatimuksilla tavoiteltiin hyötyjä niin virkamiehille, ministeriöille kuin substanssiprosesseihin. Asianhallinnan ennakoitityötä tukeva tavoite oli, että asiainhallintajärjestelmän tuli mahdollistaa tiedon yhteiskäyttöisyys sen koko elinkaaren ajan.

VAHVA-järjestelmän toiminnot eivät kuitenkaan kykene vastaamaan ennakoitityön tarpeisiin. Tarkastuksen aikana ilmeni, että käyttöoikeudet ja ministeriöittäin vaihtelevat tulkinnat tietosuojasta rajoittavat käytännössä yhteiskäytön mahdollisuuksia. Tiedon saatavuus rajoittuu sen koko elinkaaren ajan dokumentinhallinnan kautta valmisteltaviin asiakirjoihin.

3.5 Ennakointia arvostetaan, mutta arvostusta ei voida todentaa seurantatiedon puuttumisen vuoksi

Ennakointitiedon tuottamisen edellytykset riippuvat siitä, onko ennakoititoiminto priorisoitu organisaatiossa tai hallinnonalalla. Ennakoinnin asemaa valtionhallinnon prioriteettina on tarkastuksessa pyritty arvioimaan selvittämällä ennakoinnin koettua arvostusta ja siihen kohdennettuja resursseja.



Ennakointitiedon käsittelyä varten tulisi valtioneuvostossa olla yhteinen alusta.



VAHVA-järjestelmä ei kykene vastaamaan ennakoitityön tarpeisiin.

Tarkastuksen osana järjestetyissä työpajoissa selvitettiin ministeriöiden nimeämien tarkastuksen yhteyshenkilöiden käsityksiä siitä, miten ennakointitoimintoa arvostetaan eri ministeriöissä. Työpajoissa oli edustettuina kaikki ministeriöt valtioneuvoston kansliaa lukuun ottamatta. Osallistujia oli 11.

Vastaajista viisi koki, että ennakointia arvostetaan heidän omassa ministeriössään paljon, ja kuusi, että ennakointia arvostetaan jonkin verran. Kukaan ei vastannut, että ennakointia ei arvostettaisi hänen edustamassaan ministeriössä.

Työpajan osallistujien mukaan ennakointia pidetään lähtökohtaisesti tärkeänä. Valtioneuvostotasosta ennakointia myös hyödynnetään ja ennakoinnilla on koettu olleen vaikutusta päätöksenteossa. Työpajan osallistujien mukaan arvostuksessa on kuitenkin ristiriita, sillä vaikka ennakointia arvostetaan, ennakointiin kohdennetut resurssien ei ole koettu mahdollistaneen uskottavaa ennakointityötä. Osallistujien mukaan tilanne on muuttumassa myönteiseen suuntaan. Muun muassa valtioneuvoston yhteinen ennakointi ja EU:ssa käynnistyneet hankkeet ovat johtaneet siihen, että eri hallinnonalojen on pitänyt vahvistaa omia ennakointitoimintojaan.

Kirjanpitoyksiköille suunnatussa kyselyssä selvitettiin, millainen asema ennakoinnilla on ollut eri kirjanpitoyksiköiden tehtäväkentässä. Avoimien vastauksien mukaan toimintaympäristön seuranta ja ennakointia pidetään kirjanpitoyksiköissä tärkeänä. Toimintaympäristön seurannan ja ennakoinnin määritelmät eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä ja määritelmiin liittyy tulkintaa. Lisäksi vastaajat kokivat, että rajausten tekeminen oli hankalaa. Viimeistään tarkastuskertomusluonnoksen johdosta esitetyistä eri ministeriöiden kommentteista kävi ilmi, että valtioneuvoston sisällä on erilaisia tulkintoja siitä, mitä ennakoinnilla tarkoitetaan.

Kun kirjanpitoyksiköiltä kysyttiin ennakointiin kohdennetuista resursseista, kävi ilmi, että toiminnan määrittely vaikuttaa siihen, onko toimintaympäristön seurantaan ja ennakointiin käytetyistä resursseista saatavissa tietoa. Tiedot käytetyistä resursseista saa vaivatta KIEKU-järjestelmästä, jos kirjanpitoyksiköllä on ennakoinnille ja toimintaympäristön seurannalle oma seurantakohte.

Ilman seurantakohteita KIEKU-järjestelmästä on mahdotonta saada luotettavaa tietoa resursseista. Oma seurantakohte ei ole, jos ennakoinnin ja toimintaympäristön seurannan katsotaan lukeutuvan johonkin muuhun toimintoon tai olevan osa kirjanpitoyksikön kaikkea toimintaa.



Toimintaympäristön seurannan ja ennakoinnin määritelmät koetaan tulkinnallisiksi.

Tarkastuksen kyselyssä saatiin tieto ennakoitotoimintaan käytetyistä resursseista noin joka kolmannelta kirjanpitoyksiköstä. Suurimmassa osassa kyselyyn vastanneista kirjanpitoyksiköistä toimintaympäristön seuranta ja ennakointi nähdään sisältyvän laajasti kirjanpitoyksikön eri toimintoihin, eikä ennakointiin käytettäviä resursseja ole siksi eriteltävissä. Tämän vuoksi ei ole ollut mahdollista saada tietoa siitä, kuinka paljon resursseja toimintaympäristön seurantaan ja ennakointiin käytetään koko valtionhallinnon tasolla.

Vastaukset kyselyyn annettiin henkilötyövuosina ja euroina. Vuonna 2020 valtioneuvoston kanslian henkilötyövuosista kohdennettiin ennakointiin 1,0 %. Vastaava tieto ennakoinnin resursseista oli saatavissa kahden muun kirjanpitoyksikön vastauksista. Liikenne- ja viestintäministeriön ennakointiresurssit olivat 0,8 % ja KEHA-keskuksen 0,9 % kokonaishenkilötyövuosista. Ilmoitettuja henkilöresurssitietoja voidaan siten pitää suuruusluokaltaan luotettavina.

4 Hallitaanko toimintaympäristö- ja ennakointitietoa systemaattisesti?

Tulevaisuustiedon ekosysteemissä tiedon hallinta mahdollistaa tiedon tehokkaan hyödyntämisen ja se huomioi myös potentiaalisten hyödyntäjien tarpeet.

Tavoitteen mukaiseen tiedonhallintaan ei ole vielä päästy. Tulevaisuustieto on monilta osin sirpaleista ja siiloutunutta. Tietoa tuotetaan runsaasti, mutta sitä ei koordinoida tavalla, joka varmistaisi helpon pääsyn tietoon. Tietoon pääsyä voitaisiin edistää tietovarannoilla ja poistamalla tiedon jakamisen esteitä.

4.1 Tiedon ekosysteemi on tavoitetila, johon ennakkoinnin kypsyystasoa tulee verrata

Tulevaisuustiedon ekosysteemi on ennakointitiedon kokonaisvaltaista hallintaa koskeva tavoitetila. Tavoite perustuu kansalliseen ennakointimalliin. Tarkastuksessa ennakoivan hallinnon kypsyystasoa arvioidaan suhteessa tähän tavoitteeseen.

Kypsyystasolla tarkoitetaan organisaatiossa kehittynyttä kyvykkyyttä suoriutua eri tasoista tehtävistä tai toimenpiteistä. Kypsyysmalleihin ja -tasoihin perustuvan ajattelun tarkoituksena on tunnistaa organisaation nykyinen suoriutumisen taso tavoitetasoon verrattuna, tulla tietoisiksi kehittämistarpeista ja ohjata organisaation kehittämistä seuraavalle tasolle.⁸ Ennakkoinnin kypsyystason nostamisessa keskeisiä ovat toimet, joilla samanaikaisesti tuetaan organisaation ennakointikyvykkyyksiä ja vahvistetaan sen sopeutumiskykyä.⁹

Ennakoinnin ekosysteemissä:

- Ennakointi on järjestetty niin, että tietoa tuotetaan paitsi omiin seurantarpeisiin, myös muiden tiedon hyödyntäjien tarpeisiin.
- Tiedon tuottamisen vastuut ovat selkeät. Koordinaatio varmistaa, että tuotettava tieto on kattavaa, mutta ei päällekkäistä.
- Tieto on kaikkien toimijoiden saatavilla ja tiedon käyttäminen rikastaa tietoa entisestään.

Tiedon ekosysteemi voi yhdistää samaan tietoprosessiin erilaisia toimijoita. Strategista päätöksentekoa tukevaa toimintaympäristö- ja ennakointitietoa voivat tuottaa valtion virastojen lisäksi myös muut julkisen hallinnon toimijat, valtionavustuksin rahoitettavat toimijat sekä yksityiset toimijat. Myös tiedon kokoamista ja hallintaa tukevia kumppanuuksia rakennetaan aktiivisesti niin kansainvälisten kumppanien kuin yksityisten toimijoidenkin suuntaan.

Tiedon ekosysteemiin kuuluu, että tiedon tuottamiseen syntyy myös markkinat, jossa tiedon hyödyntäjä voi tilata tarvitsemansa tiedon ja tiedon tuottajat tarjota tuottamaansa tietoa potentiaalisille hyödyntäjille joustavasti. Tiedon markkinaperusteisuus varmistaa osaltaan tiedon olennaisuutta – siis sitä, että tuotettavan tiedon lisäarvo on mielekkäässä suhteessa tietoprosessista aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan.

Tarkastus osoitti, että tavoitetilaa ei ole toistaiseksi saavutettu. Tulevaisuustieto on monilta osin sirpaleista ja siiloutunutta. Tietoa tuotetaan runsaasti, mutta sitä ei koordinoita tavalla, joka varmistaisi helpon pääsyn tietoon.

Kansallinen ennakointi Suomessa 2020 -selvityksen mukaan ennakoinnin kansallista organisointia on tarve kehittää edelleen erityisesti siten, että toimijat hyödyntäisivät ja rikastaisivat nykyistä paremmin jo olemassa olevaa materiaalia, eivätkä tekisi samoja asioita uudelleen. Selvityksen mukaan ennakointiyhteistyön haaste on nimenomaan ennakoinnin siiloutuneisuus ja sirpaleisuus. Myös läpinäkyvyyden puute, vanhanaikaiset toimintatavat ja hierarkkinen ajattelu ovat edelleen ongelma, sillä valtakunnallisten ja maakunnallisten ennakointitoimijoiden välillä on kommunikaatiokuilu. Kommunikaatiokuilulla tarkoitettiin selvityksessä sitä, ettei valtakunnallisten ja maakunnallisten toimijoiden välillä ole keskinäistä näkyvyyttä eikä keskustelukanavaa.

Ennakointitoiminnan lisäksi myös tulevaisuustieto on Kansallinen ennakointi Suomessa 2020 -selvityksen mukaan sirpaleista ja siiloutunutta. Vaikka tulevaisuustietoa tuotetaankin runsaasti, se on hajallaan eri lähteissä, mikä vaikeuttaa sen löytämistä. Joskus tieto on päällekkäistä, sillä toimijat eivät tiedä, mitä tietoa muut tuottavat tai ovat tuottaneet. Vastaava havainto tehtiin tarkastuksessa turvallisuuspolitiikkaa tukevaan ennakointiin kohdistuneessa tarkastelussa.

Toimiva tiedonhallinta on edellytys ennakointitiedon tehokkaalle hyödyntämiselle. Tämä on välttämätöntä, jotta tulevaisuustieto voidaan sisällyttää strategisen päätöksenteon tietoperustaan. Olennaista on, että toimintaympäristö- ja ennakointitietoa koordinoidaan kokonaisuutena niin, että päätöksentekijällä on varmuus siitä, hänellä on käytössään kaikki olennainen päätöksen edellyttämä tieto. Tähän päästään, kun tiedon koordinoitiroolit ovat selkeät, tiedon käyttämisen kustannus on mahdollisimman alhainen ja tiedon käyttämisen esteet on minimoitu.

4.2 Vastuu tiedon koordinoinnista on osoitettavissa yhdelle taholle, vaikka tiedon tuottaminen olisikin hajautettua

Kansallista ennakointitoimintaa koordinoivat useat tahot, kuten valtioneuvoston kanslia ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Koordinoinnissa keskeisiä toimintamuotoja ovat kansallisen ennakointiverkoston tilaisuudet ja tapahtumat. Myös Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskuksella ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalla on erityinen roolinsa tulevaisuustietoisuuden esillä pitämisessä. Tältä osin tilanne on kansainvälisestäkin ottaen hyvä.

Sen sijaan toimintaympäristö- ja ennakointitiedon koordinoimiseksi ei ole vakiintuneita rakenteita. Vaikka tulevaisuustietoa tuotetaan laajasti, tieto ja sitä koskeva metatieto ovat usein organisaation, hallinnonalan tai teemanalueen sisäisiä. Metatiedolla tarkoitetaan tietoa siitä, mitä tietoa jostakin aihealueesta on saatavissa ja millä tunnisteilla tähän tietoon on mahdollista päästä.

Tarkastuksessa on perehdytty eräisiin tietotoimintoihin, joissa tiedon tuottaminen on hajautettu ja tiedon koordinaatiovastuu on osoitettu yhdelle taholle. Tämän pohjalta on arvioitu sitä, voidaanko tiedon koordinaatiovastuu antaa yhdelle taholle, vaikka tiedon tuottaminen olisikin organisoitu hajautetusti.



Tietoa siitä, mitä tietoa muut toimijat tuottavat tai ovat tuottaneet ei ole käytettävissä.

Tilastokeskus kestävästä kehitystä koskevan indikaattoritiedon koordinoijana

Tilastokeskus vastaa Suomessa valtioneuvoston kanslian kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti kansainvälisten kestävä kehityksen indikaattoreiden tarvittavan seurantatiedon kansallisesta keruusta, päivittämisestä ja julkaisusta. Tilastokeskus myös raportoi Suomea koskevat seurantaindikaattoritiedot.

Tilastokeskus ylläpitää ja päivittää säännöllisesti indikaattoritietokantaa. Indikaattoreiden analysointi ja analyysit kestävä kehityksen edistymistä koskeviin arviointeihin tehdään yhteistyössä valtioneuvoston kanslian ja muiden kansallisen tiedon tuottajien kanssa.

Tiedon tuottaminen on järjestetty Tilastokeskuksen organisoimien verkostojen kautta. YK-indikaattorien tuottamisessa on kaksi yhteistoiminnan muotoa; yhteistyöryhmä ja tätä laajempi organisaatioverkosto. Kaikkiaan kansalliseen kestävä kehityksen indikaattoreiden tuottajaverkostoon kuuluu 20 organisaatiota, joista seitsemän tuottaa vuosittain päivitettävää dataa. Säännöllisesti indikaattoridataa tuottavat Luonnonvarakeskus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Ilmatieteen laitos, Suomen ympäristökeskus, Tulli, Ulkoministeriö, Valtioneuvoston kanslia, Suomen Pankki, Maa- ja metsätalousministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Opetusministeriö, Maahanmuuttovirasto, Krimo, Rikosseuraamusvirasto ja Transparency Suomi.

Kansallisesti tuotettua YK-indikaattoritietoa on hyödynnetty hallituksen kestävä kehityksen selonteossa keväällä 2020 ja YK:n korkean tason poliittiselle foorumille (High Level Political Forum) laaditussa raportissa heinäkuussa 2020.

Toinen esimerkki on turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä tehtävä ennakointi, jossa valtioneuvoston kanslialla on jo nyt erityinen rooli. Kanslia toimii yhteisen varautumisen vastuutahona ja valtioneuvoston yhteisen ennakkoinnin johto-organisaationa. Lisäksi kanslian vastuulla on VNOS 12§:n mukaan valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan, varautumisen ja turvallisuuden ja häiriötilanteiden hallinnan yhteensovittaminen sekä valmiuslain 6 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen toteaminen ja käyttöönottoasetuksen antaminen. Näiden roolien yhdistely voisi tehostaa ainakin turvallisuuteen liittyvän ennakoititiedon hyödyntämistä.

Kolmas esimerkki on valtioneuvoston tietotuki, jonka tehtävissä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintoja on jo yhtenäistetty monilta osin. Yhtenäistäminen tukee tiedon, myös toimintaympäristö- ja ennakoititiedon, systemaattista hallintaa. Tarkastuksessa haastatellut Sisäisen viestinnän ja tietotuen toimialan virkamiehet tunnistivat edellytykset vahvistaa tietotuki- ja julkaisuyksikön roolia myös toimintaympäristö- ja ennakoititietoon liittyvien lähteiden kokoajana. Toimintaympäristö- ja ennakoititietoon keskittyvä palvelu voisi tukea päätöksentekoa yhdistämällä tietolähteitä ja ylläpitämällä relevantin tiedon sijaintitietoja.



Valtioneuvoston tietotuen roolia ennakoititietoon liittyvien lähteiden kokoajana olisi mahdollista vahvistaa.

4.3 Tietovarannot voisivat helpottaa ennakointitietoon pääsyä

Tulevaisuustieto on sirpaleista ja siiloutunutta. Tämä johtaa siihen, että ennakointitietoa täytyy etsiä useista eri lähteistä, eikä päätöksen valmistelija voi useinkaan saada varmuutta siitä, että käsillä on kaikki olennainen tieto.

Kansallinen ennakointi Suomessa 2020 -selvityksen mukaan etenkin maakunnallisilla ennakoijilla on ollut haasteena löytää kaipaamaansa tilastotietoa. Selvityksessä maakunnalliset toimijat pitivät tulevaisuustiedon kokoavaa kansallista tietokantaa tarpeellisempänä kuin ministeriöt ja muut valtakunnalliset toimijat.

Kysymys siitä, tarvitaanko valtionhallintoon yhteinen toimintaympäristö- ja ennakointitiedon tietovaranto ja mikä olisi sen realistinen toteutustapa, jakoi tarkastuksessa haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden mielipiteitä. Haastateltujen asiantuntijoiden näkemys oli, että ei ole olemassa yhtä yksittäistä keinoa käsitellä ja koota kaikkea tarvittavaa tietoa. Ennakointia tulisi siksi heidän mukaansa edistää ennen kaikkea vuorovaikutuksella ja kehittämällä ajattelutapoja.

Kirjanpitoyksiköille osoitetun kyselyn vastauksista sen sijaan välittyi nimenomainen tarve koota yhteen ennakointiin liittyviä asiantuntijahavaintoja. Kuusi ministeriötä yhdeksästä kyselyyn vastanneesta tunnisti tarpeen valtioneuvoston tai jopa koko valtion yhteiselle toimintaympäristö- ja ennakointityön tietopohjalle. Kyselystä puuttui vertailuasetelma maakunnallisten ja valtion keskushallinnon roolien välillä. Tietovarannon tarkoitusta, mahdollisia toteuttamistapoja ja vastuita on kuitenkin syytä pohtia tarkemmin, kun sekä ministeriöt että maakunnalliset toimijat ovat tunnistaneeet sen tarpeen.

Tilastokeskuksen tuottama ympäristön tilaa koskeva tilastotieto on varsin vakiintunutta. Vaikka jakelukanavat ovat tuttuja, uusi tieto ei silti aina saavuta niitä, joille tieto on tarkoitettu. Tilastokeskus onkin kehittänyt erilaisia välineitä, joilla tietoa voitaisiin kohdistaa tiedon hyödyntäjiin. Kehitteillä on esimerkiksi päätöksenteossa käytettävän tiedon alusta, ”Datahuone”-konsepti. Tilastokeskus on vakuuttunut, että myös kestävä kehitys koskevaa indikaattoritietoa voitaisiin pitää saatavilla vastaavalla tavalla tietovarantona. Tilastokeskuksen käytössä oleva EU-tilastoviranomaisten BX-web -raportointijärjestelmä on yksi vaihtoehto päivittyvän tiedon jakelualustaksi.

Tilastokeskuksen tiedonjakelun konsepti ei ole täysin uusi yhteiskunnallisen tiedon hallinnassa. Vastaavanlaisilla alustoilla on tarjottu esimerkiksi taloustietoa.



Suhtautuminen ennakoinnin tietovarantojen tarpeellisuuteen vaihtelee hallinnossa.

Esimerkiksi pääkaupunkiseudun yliopistojen taloustieteen yksikkö Helsinki GSE perusti 2020 talouden tilannehuoneen, joka on tuottanut koronaviruskriisin aikana ministeriöille ja muille julkisille tahoille tietoa talouspoliittisen päätöksenteon tueksi. Tietoa on julkaistu säännöllisesti Helsinki GSE:n ylläpitämässä aineistopankissa.

Tarkastus osoitti, että kirjanpitoyksiköiden käytössä on tällä hetkellä lukuisia tietojärjestelmiä, valmisohjelmia ja työtapoja, joita hyödynnetään myös ennakointi- ja toimintaympäristötiedon käsittelyssä. Tietojärjestelmät, menetelmät ja toimintatavat ovat kehittyneet yksittäisten virastojen tarpeiden mukaan. Eri välineet eivät vastaa systemaattisen ennakkoinnin vaatimuksia, eivätkä ne myöskään ole yhteensovittavissa keskenään. Tiedon tuottamisessa ei ole orientoiduttu siihen, että tietoa muokattaisiin ekosysteemiajattelun mukaisesti muiden hyödyntäjien tarpeiden mukaan tai että tietoa siirrettäisiin yhteiseen tietovarantoon.

4.4 Tiedon jakamisen esteet heikentävät ennakoititiedon yhteyttä päätöksentekoon

Tarkastuksessa havaittiin kaksi olennaista ennakoititiedon, tai ylipäätään tiedon, hyödyntämisen estettä, joihin tiedonhallinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota. Nämä ovat salassa pidettävän tiedon määrittelyn ja hallinnan prosessit sekä puutteet rinnakkaisen suunnittelujärjestelmien välisessä koordinaatiossa.

Myös kansallinen ennakointi Suomessa 2020 -selvitys nostaa ennakoititiedon tiedonhallinnan kehityskohteina esiin ennakoititiedosta viestimisen ja tiedon jakamisen helpottamisen verkoston sisällä. Ennakkoinnin yhteyttä päätöksentekoon voitaisiin vahvistaa tiedon jakamista helpottamalla.

Salassa pidettävän tiedon hallintaprosessit hankaloittavat poikkihallinnollisen tiedon hyödyntämistä

Turvallisuuspolitiikkaa tukevalla ennakkoinnilla varaudutaan tulevaisuuteen ja vaihtoehtoihin kehityskulkuihin hahmottamalla esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen ja toimintaympäristöön vaikuttavia laajoja muutosvoimia. Näin muodostunutta kuvaa tulevaisuudesta käytetään lähinnä viranomaisen oman strategisen suunnittelun sekä päätöksentekijöiden pitkän aikavälin varautumisen tukena.



Tarkkarajaisuuteen liittyvät tiedon käsittelyn prosessit ja rinnakkaiset suunnittelujärjestelmät ovat ennakoititiedon hyödyntämisen olennaisia esteitä.

Turvallisuuspoliittisen ympäristön ennakkoinnilla tuetaan toiminnan määrätietoista kehittämistä, suorituskyvyn rakentamista sekä varautumista. Kokonaisturvallisuuden toiminnoissa useilla hallinnonaloilla ja myös valtionhallinnon ulkopuolisilla julkishallinnon toimijoilla on oma roolinsa. Turvallisuuskomitean johdolla onkin tarpeen selvittää, miten kokonaisturvallisuuteen liittyvän ennakkoinnin koordinaatiota tulisi kehittää, jotta salassa pidettävän tiedon hallinta ei hankaloita eri toimijoiden välistä koordinaatiota kohtuuttomasti.

Tarkastus osoitti, että turvallisuuspolitiikan alueella tiedonhallinnan välineet mahdollistavat jo nyt tiedon koostamisen ja tehokkaan jakamisen viraston ja hallinnonalan sisällä. Silti myös hallinnonalojen sisäisissä prosesseissa ennakointitietoa olisi mahdollista hyödyntää nykyistä tehokkaammin.

Hallinnonalojen välisessä tiedon koostamisessa ja jakamisessa ongelma on ilmeisempi. Vaikka toimivaltasuhteiden ei nähdäkään rajoittavan ennakointiedon jakamista, salassa pidettävän tiedon käsittelyprosessit hankaloittavat silti poikkihallinnollisen turvallisuustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa. Valtioneuvostotasolla onkin nähty tarve tietojärjestelmälle, joka mahdollistaisi myös korkeamman tietoturvaluokituksen saaneen aineiston jakelun.

Yksittäisten liikennehankkeiden jättäminen suunnittelujärjestelmän ulkopuolelle vaarantaa tiedon kattavuuden

Tarkastuksen raideinvestointeja ja kansallista liikennejärjestelmää koskevassa osiossa tarkasteltiin ennakkoinnin merkitystä siinä, että raideinvestoinnit toteutuisivat yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti.

Keskeinen havaittu ongelma on, että vaikka liikennejärjestelmäsuunnittelua tehdään muutoin perusteellisesti, hankeyhtiötä koskevaa tietoa ei ole sisällytetty liikenteen ennustemallijärjestelmään. Hankeyhtiöiden ratasuunnittelu ei myöskään sisälly normaaliin väylähankkeiden suunnittelu- ja investointiohjelmaan.

Liikennejärjestelmän kehittämisen lähtökohta on eduskunnan hyväksymä 12-vuotinen Liikenne 12 -liikennejärjestelmäsuunnitelma. Vaikka suunnittelun yhteydessä toteutettava vaikutusarviointi ei ole liikenne- ja viestintäministeriön mukaan ennakointia, ennakointitieto tukee vaikutusarviointien herkkyystarkasteluja. Suunnitelmassa sovitaan yhteen liikennejärjestelmään vaikuttavat yhteiskunnalliset ja globaalit tavoitteet. Liikennejärjestelmän toimeenpano keskittyykin vain siihen, miten liikennejärjestelmä toteutuu tarkoituksenmukaisesti Liikenne 12 -suunnitelman ja käytettävissä olevien määrärahojen asettamissa rajoissa. Keskeinen väline tässä on päivittyvä investointiohjelma.

Väylävirasto laatii kahdeksanvuotisen, vuosittain päivitettävän investointiohjelman ja edistää siihen sisältyvien hankkeiden suunnitteluvaihtuutta. Väylähankkeita priorisoidaan hyöty-kustannus-analyysin ja vaikuttavuusarvioinnin keinoin. Hankearvioinnilla tuotetaan tietoa, jotta parhaat hankevaihtoehdot etenisivät suunnittelujärjestelmässä.

Valtakunnallisessa Liikenne 12 -liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitetään puolestaan liikennejärjestelmän nykytilaa ja tulevaa toimintaympäristöä koskeva arvio, liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet sekä toimenpide-ehdotukset tavoitteiden saavuttamiseksi. Liikennejärjestelmäsuunnitelmassa huomioidaan myös laissa säädetyt laatuvaatimukset, joiden mukaisesti valtion liikenneverkkoa on kehitettävä ja pidettävä kunnossa.

Valtion väyläverkkoa koskevaa toimintaympäristö- ja ennakoitietoa tuotetaan sekä osana Väyläviraston oman toiminnan jatkuva tiedonhallintaa että teettämällä väyläverkon tarpeita sekä toimintaympäristöä koskevia selvityksiä. Lisäksi Väylävirastossa käytetään ja hyödynnetään erityisesti Liikenne- ja viestintäviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön tuottamaa tietoa sekä alueellisessa liikennejärjestelmätyössä tuotettua tietoa.

Liikennejärjestelmän tietopohjainen kehittämisprosessi on kuvattu kuviossa 2.



Kuvio 2: Tietopohjainen liikennejärjestelmän kehittäminen (Lähde: Väylävirasto).

Liikennejärjestelmän kehittäminen on esimerkki ennakoinnin nivoutumisesta käytännön päätöksentekoon. Suunnittelujärjestelmä on vakuuttava, ja jo nyt on todettavissa, että liikennejärjestelmää koskevan päätöksenteon tietoperustaisuuden edellytykset ovat hyvät, vaikka suunnittelun prosessit eivät vielä ole kaikilta osin vakiintuneita.

Suunnittelujärjestelmä ei kuitenkaan ole kattava. Helsinki–Turku- ja Helsinki–Tampere-junayhteyksien suunnittelua varten perustettiin joulukuussa 2020 Suomirata Oy ja Turun Tunnin Juna Oy -hankeyhtiöt sekä huhtikuussa 2022 Itärata Oy. Hankeyhtiöiden tarkoituksena on edistää raideyhteyksien suunnittelua rakentamisvalmiuteen saakka. Suunnittelut etenevät ratalain mukaisesti ja hankeyhtiöiden toimivalta rajoittuu hankkeiden rakentamisvalmiuden suunnitteluun. Hankkeiden yhteenlaskettu suunnittelurahoitus on 304 miljoonaa euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan liikenne-ennusteiden perusennusteita hyödynnetään kattavasti hankeyhtiöissä tehtävässä suunnittelussa ja vaikutusarvioinnissa. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan ongelmana kuitenkin on, että hankeyhtiöitä koskevaa tietoa ei voida sisällyttää liikenteen ennustemallijärjestelmän perusennusteeseen. Tämä johtuu siitä, että hankeyhtiöiden edistämisiä raideinvestointeja koskevia päätöksiä ei ole vielä tehty. Hankeyhtiöiden ratasuunnittelu ei myöskään sisälly normaaliin suunnittelu- ja investointiohjelmaan. Kokonaisuuden hallinnan näkökulmasta onkin ongelmallista, että Liikenne- ja viestintäviraston ohjaaman kokonaisnäkökulmaan perustuvan suunnitteluprosessin ulkopuolelle jätetään merkittäviä yksittäisiä hankkeita. Erilliset suunnitteluprosessit heikentävät tiedonkulkua tai voivat jopa estää tärkeän tiedon välittymisen suunnitelmien välillä, mikä vaarantaa ennakkoinnin ja suunnittelun tuottaman tiedon kattavuutta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan tuonut esiin, että hankkeita, joista ei ole tehty sitovia päätöksiä rakentamisesta, ei sisällytetä perusennusteisiin. Tämä on ministeriön mukaan vakiintunut toimintamalli, jotta perusennustetta voitaisiin hyödyntää erilaisten liikennehankkeiden ja politiikkatoimien arvioimisessa yhdenmukaisin kriteerein. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan riskiä tiedonkulun heikentymisestä tai tärkeän tiedon välittymisen esteistä ei ole, koska yksittäiset liikenneinfrastruktuurihankkeet on aina suunniteltu omina prosesseina ja ne ovat kiinnittyneet suunnittelussa syntyvän tiedon ja aineistojen perusteella osaksi koko liikennejärjestelmän suunnittelujärjestelmää.

Liikenneverkon strateginen tilannekuva rakentuu kuitenkin Liikenne 12 -liikennejärjestelmäsuunnitelman varaan. Vaikka suunnittelua on perinteisesti tehty erillisinä hankkeina, nimenomaan tämän uuden suunnittelujärjestelmän näkökulmasta on ongelmallista, että merkittävät raidehankkeet eivät sisälly liikennejärjestelmäsuunnitelmaan.



Raidehankeyhtiöitä ei ole sisällytetty liikenteen ennustemallin perusennusteeseen.

Euroopan liikenneverkkoja koskevan TEN-T-asetusehdotuksen mukainen laajennettu ydinverkko, johon hankeyhtiöillä edistettävät raidehankkeet sisältyvät, valmistuu vuoteen 2040 mennessä. Tämä antaa hankkeille ajallista ja rahoituksellista liikkumavaraa. Toisaalta nopeilla junayhteyksillä saavutettavat hyödyt konkretisoituvat vasta tuolloin. Hankkeiden aikaperspektiivi jättää epäselväksi, millainen vaikutus ratahankkeilla on liikennesuunnittelun prioriteetteihin ja jo vireillä oleviin toimenpiteisiin.

5 Hyödynnetäänkö strategisen päätöksenteon valmistelussa toimintaympäristö- ja ennakointitietoa johdonmukaisesti?

Strategisen päätöksenteon valmistelussa hyödynnetään ennakointitietoa, vaikka eri prosesseihin liittyvät ennakkoinnin rakenteet ja tulevaisuuslukutaito ovat vasta kehittymässä. Ministeriöiden edellytyksiä hyödyntää ennakointitietoa heikentää erityisesti tulevaisuuslukutaidon kypsyystason tekijät, kuten tiedon koettu laatu, valmistelijan kyky tunnistaa ennakointitiedon merkitys asiassa ja suhtautuminen ennakointitiedon epävarmuuksiin sekä valmisteluaineiston kokoamisen kustannukset.

5.1 Vain vaikuttava tulevaisuustieto voi kytkeytyä tietoperustaiseen päätöksentekoon

OECD:n selvityksen¹⁰ mukaan Suomen hallinnon ennakoiva ohjaus toimii hyvin. Suomen hallinnon vahvuuksia ovat vahvat institutiot sekä säännölliset tulevaisuuteen suuntautuvat tutkimukset ja julkaisut. Kehittämiskohteiksi selvitys nostaa politiikkatoimien valmisteluun liittyvän tulevaisuuslukutaidon sekä rakenteet, joilla varmistetaan hallituksen strategisiin päätöksentekoprosesseihin liittyvä ennakkoinnin näkökulma.

Ennakointitiedon hyödyntämisen ilmeinen este on, että päätöksen tai politiikkatoimen valmistelija ei välttämättä tunnista ennakointitiedon merkitystä valmisteltavassa asiassa.

Tietoperustaisuus tarkoittaa päätöksenteossa olennaisen tiedon kattavaa analysointia ja muiden kuin tietoon perustuvien argumenttien sivuuttamista. Pyrkimys perustaa päätös parhaaseen mahdolliseen tietoon luo nykytilannetta koskevan kokemusperäisen tiedon rinnalle tarpeen ennakoida päätöksen tulevia vaikutuksia. Esimerkiksi vaikutustenarviointi, joka on jo pitkään ollut kiinteä osa erilaisten politiikkatoimien valmistelua, tuottaa tulevaisuusorientoitunutta tietoa.



Tietoperustaisuus tarkoittaa muiden kuin tietoon perustuvien argumenttien sivuuttamista päätöksenteossa.

Ennakointitiedon olemus poikkeaa kokemusperäistä tiedosta. Ennakointi ei aina koske pelkästään päätöksen kohteena olevaa asiaa, vaan usein nimenomaan sen suhdetta toimintaympäristöön­sä ja tässä vuorovaikutuksessa havaittavaa muutosta. Kun koke­musperäinen tieto ei kykene vastaamaan tämän tyyppisiin tieto­tarpeisiin, ennakointi voi tuottaa lisäarvoa päätöksentekoon.

Päätöksentekoa tukeva ennakointitieto voi Dufvan¹¹ mukaan olla vaikuttavaa vain, jos se vastaa sisällöltään tarvetta, voidaan varmistua riittävästä kyvykkyyksistä tuottaa tietoa ja jos päätök­sentekijä sitoutuu tietoon. Kyse onkin siitä, että ennakointitieto voi tuoda lisäarvoa päätöksen valmisteluun vain, jos se vakuuttaa päätöksen valmistelijan. Ennakointitiedon koettu laatu voi siten muodostaa esteen tiedon johdonmukaiselle hyödyntämiselle.

Ennakointitiedon laatua määrittää ensisijaisesti tiedon tuotta­misen ja hallinnan prosessit. Näitä tekijöitä on käsitelty tarkastus­kertomuksen luvuissa 3 ja 4. Tiedon koettuun laatuun vaikuttavat yksilölliset tulevaisuuslukutaidon kypsyystason tekijät, kuten nä­kemykset ja maailmankuva. Jos valmistelija kelpuuttaa päätöksen­teon tueksi pelkästään ”faktoja”, ennakointitieto ei vakuuta.

Strategisen päätöksenteon keskeisiä tulevaisuuslukutaidon kypsyystason mittareita ovat politiikkatoimen päätöksentekijän ja valmistelijan suhtautuminen ennakointitiedon epävarmuuste­kijöihin, tiedon oikeaan ajoitukseen sekä valmisteluaineiston ko­koamisen kustannuksiin. Ministeriöiden ennakoinnin kehittämistä­rpeissa taas korostuu ennakoinnin kytkentä arjen työn kautta strategiseen päätöksentekoon. Ennakointityön tietoprosessi tulisi järjestää niin, että ruohonjuuritason toiminnasta kerätään jatku­vasti dataa, jota ohjataan päätöksentekoa tukevaan ennakointiin.

5.2 Ennakointitietoon liittyvä epävarmuus vaikuttaa tiedon koettuun laatuun

Ennakointitieto tai toimintaympäristön kehitystä koskeva tieto ei ennusta tulevaisuuden tapahtumia. Ennakointitieto tukee ajattelua siitä, mitä tulevaisuudessa voi tapahtua. Tähän ajatteluun liittyy aina epävarmuutta, koska yhteiskunnallisten muutosten, riskien tai niihin liittyvien ongelmien ja ratkaisujen todennäköisyydet eivät ole samalla tavalla hahmotettavissa kuin nykykehityksen seuraukset.

Tarkastuksessa tuli esiin, että useat ministeriöt painottavat päätöksenteossa kokemuksellista tietoa ja sivuuttavat epävarmana pit­­tämäänsä ennakointitietoa. Epävarmassa tilanteessa hallinnon on usein helpompi olla ryhtymättä ennakointitoiminnon suosittamiin toimenpiteisiin, koska varautumisen tai ehkäisevän politiikkatoimen oikeutusta voi olla vaikea perustella.

Tulevaisuuslukutaidon näkökulmasta on keskeistä paitsi tunnistaa erilaisia mahdollisia tulevaisuuksia myös reagoida erilaisiin vaihtoehtoihin niiden todennäköisyyden ja riskin mukaisesti. Joskus kielteiseen tapahtumaan on mahdollista varautua pelkästään ajatusmallin tasolla. Tällöin hallinto tiedostaa skenaarion ja pohdii keinoja, joilla tällaiseen epätodennäköiseen tapahtumaan tulisi vastata. Sen sijaan tapahtuma, joka sisältää merkittävän riskin tai jonka tapahtuminen on verrattain todennäköistä, vaatii selvästikin riskienhallintaa ja varautumistoimenpiteitä.

Ennakointiprosessien vakiintumattomuus näkyy ministeriöiden suhtautumisessa tiedon epävarmuuteen

Ministeriöiden ennakoinnista vastaaville virkamiehille järjestetyssä työpajassa nousi esiin, että useissa ministeriöissä suhtaudutaan edelleen varautuneesti tiedon epävarmuuteen. Esimerkiksi ministeriöiden omassa ennakointityössä epävarmuuksia huomioidaan vielä heikosti, vaikka vaihtoehtoisten tulevaisuuksien tunnistamisen ja sanoittamisen arvo tunnustettaisiinkin.

Työpajan osallistujien mukaan varautunut suhtautuminen tiedon epävarmuuteen johtuu osin siitä, että ennakointitoiminnot ovat useissa ministeriöissä vasta kehitymässä. Joissain ministeriöissä ennakointitoiminnot on organisoitu hajanaisesti tai on luotu odotus, että jokainen virkamies seuraa omaa toiminta-alueaan ja myös ennakoii sille sijoittuvaa kehitystä. Tällaiset organisoitumistavat eivät tue ennakointikyvykkyyksien kehittymistä.

Toisaalta puolustusministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla ennakointia on tehty jo pitkään ja toimintaa kehitetään systemaattisesti. Näissä ministeriöissä ennakointi on yksi prosessi suunnittelun sisällä ja siten vakiintunutta toimintaa, mikä heijastuu myös siihen, miten nämä ministeriöt suhtautuvat tiedon epävarmuuteen.

Yhteiskuntataloudelliset arviot eivät välttämättä vaikuta väyläinvestointeja koskeviin päätöksiin

Väyläinvestointien valmistelua koskenut tarkastelu osoitti, että yhteiskuntataloudellisia arvioita ei huomioida päätöksenteossa. Tätä on perusteltu osin sillä, että tieto koetaan epävarmaksi tai arviot eivät ole kattavia.

Väylähankkeita priorisoitaessa eri hankkeita vertaillaan muun muassa hyöty-kustannusanalyysin keinoin. Hyöty-kustannusanalyysissa arvioidaan hankkeen rakentamiskustannusten ja sen toteuttamisesta seuraavien rahamääräisten nettohyötyjen muutosta. Laskelmassa otetaan huomioon mm. vaikutukset matka-aikaan, onnettomuuksiin, meluun, päästöihin sekä ajoneuvon, aluksen ja junan käyttökustannuksiin.



Ministeriöissä suhtaudutaan edelleen varautuneesti tiedon epävarmuuteen.



Ministeriöiden ennakointityöhön tulisi kytkeä konkreettinen ruohjuuritaso-tieto.

Arvioinnissa vaikutusten arvioitu määrä kerrotaan eri kustannuslajeille määritetyillä yksikköarvoilla, jotka on johdettu markkinoilta saatujen tai arvotettujen hintojen perusteella. Kannattavuuslaskelmassa arvioidaan hankkeen ja sen vertailuvaihtoehdon välistä eroa. Jos säästöt ovat investointia suuremmat, hyötyjen ja kustannusten suhde (H/K-suhde) on yli yhden, hanke on rahamääräisesti ottaen kannattava. H/K-suhde ei kuitenkaan ota huomioon kaikkia hankkeen vaikutuksia tai epävarmuustekijöitä, eikä H/K-suhde siksi ole lopullinen näkemys hankkeen kannattavuudesta.

Väylähankkeiden hyöty-kustannusanalyysissä tuotettava tieto on osa päätöksen valmisteluaineistoa. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan H/K-suhde on keskeinen tieto yhteiskuntataloudellisen tavoitteen arvioinnissa, mutta se ei ota kantaa hankkeen vaikutuksiin sosiaalisen tai ympäristöllisen kestävyuden tavoitteiden toteutumiseen.

Yhteiskuntataloudellinen tehokkuus on mitattavissa ja se on myös sisäänrakennettuna taloudellisiin hankelaskelmiin. Maa-vertailussa on kuitenkin tullut esiin, että ainakaan Ruotsissa ja Norjassa H/K-analyysi ei selitä väylähankkeissa tehtyjä investointipäätöksiä.¹² Suomessa vastaavaa tutkimusta ei ole tehty. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole kuitenkaan pystynyt osoittamaan, että yhteiskuntataloudellisuutta koskevalla tiedolla olisi ollut merkitystä liikenneinvestointeja koskevassa päätöksenteossa.

5.3 Kysyntälähtöinen ennakoinnin kulttuuri ei ole kehittynyt

Kansallinen ennakointijärjestelmä pyrkii vahvistamaan tarjonta- ja kysyntälähtöistä ennakoititiedon tuottamista. Sen lisäksi järjestelmä ohjaa hallintoa laatimaan ennakoitinkatsauksia poliittisen päätöksenteon syklin mukaisesti. Kansallinen ennakointi Suomessa 2020 -selvityksen mukaan tavoite on toteutunut vain osittain.

OECD on todennut, että Suomessa tuotetaan ennakoitinnäkökulmaa hyödyntäviä selvityksiä ja raportteja enemmän kuin useimmissa muissa maissa. Tulevaisuuslukutaidon kehittymisen näkökulmasta ei ole optimaalista, että raportit ovat pääsääntöisesti tarjontalähtöisiä.

Kysyntälähtöinen ennakoinnin kulttuuri ei ole kehittynyt, koska hallinto ei ole juurikaan ilmaissut tarpeitaan päätöksentekoon kiinnittyvälle ennakoititiedolle. Suunnitelmallisessa yhteiskuntapolitiikan kehittämisessä kysyntälähtöisesti tuotettu ennakoititieto olisi ajoitukseltaan täsmällistä ja siten vaikuttavaa. Lisäksi kysyntälähtöinen ennakointi tukisi ministeriön omia ennakoitinkyvykkyksiä. Samanaikaisesti on varmistuttava siitä, että kysyntälähtöinen ennakoititieto ei ole liian tarkasti rajattu, jotta se mahdollistaa avaran näkemyksellisyyden ja myös yllätyksellisten tekijöiden ennakointia.



Ruotsissa ja Norjassa tehtyjen selvitysten mukaan hankkeiden ennakoituista hyödyistä ja kustannuksista tehdyt analyysit eivät vaikuta investointipäätöksiin.



Hallinto ei ole merkittävässä määrin tilannut päätöksentekoon kiinnittyvää ennakoititietoa.

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset ovat yksi työkalu yhteisen tilannekuvan muodostamiseen. Niillä on myös erityinen rooli paitsi valtioneuvostotasaisen ennakointikyvykkyyden vahvistamisessa sekä oikea-aikaisen ennakointitiedon tuottamisessa, vaikka ne OECD:n selvityksen mukaan ”edustavat institutionaalisia ja ministeriöiden sisäisiä näkemyksiä ja niiden syntyprosessi on edellyttänyt toimijoiden välistä yhteisymmärrystä” eivätkä ”edusta monitoimijaisista joukkoa tai valtioneuvoston ulkoista asiantuntemusta”.

Tulevaisuusselontekoprosessi luo pohjan ministeriökohtaisille tulevaisuuskatsauksille

Tulevaisuusselonteossa on tunnistettu päätöksenteon kannalta tärkeitä, tulevaisuudessa erityistä huomiota vaativia asioita. Selonteko toimii myös keskustelunavauksena seuraavien vuosien painopisteiden määrittelyssä.

Tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan valmistelussa valtioneuvoston ennakointityöryhmällä on ollut keskeinen rooli. Työryhmässä on edustettuna kaikki ministeriöt. Työryhmä koordinoi valtioneuvoston yhteistä ennakointityötä sekä toimii ennakointitiedon välittäjänä ja ministeriöiden välisen yhteydenpidon foorumina.

Ministeriöt laativat tulevaisuuskatsauksen vaalien jälkeiselle hallitukselle hallitusohjelman valmistelun ja täytäntöönpanon suunnittelun tueksi. Tulevaisuuskatsauksissa ministeriöt osallistavat hallinnonalansa asiantuntijoita ja verkostojaan ja tavoitteena on, että ne nostavat keskusteluun yhteiskunnan tilaa koskevia kehitysarvioita sekä muita poliittista päätöksentekoa edellyttäviä kysymyksiä.

Tulevaisuusselonteon ja -katsausten välillä on ajallinen yhteys. Katsausten valmistelu käynnistyy tulevaisuusselonteon valmistuttua. Tulevaisuuskatsauksien laadinnassa hyödynnetään myös tulevaisuusselonteon lähtöoletuksia ja aineistoja. Useat ministeriöt hyödyntävät esimerkiksi tulevaisuusselonteon toimintaympäristökuvausta sellaisenaan. Tulevaisuusselontekotyöhön osallistuneet virkamiehet johtavat ja ohjaavat ministeriön sisäistä tulevaisuuskatsaustyötä. Tämä on merkittävä seikka niin kyvykkyyksien kuin eri ministeriöiden yhtenäisten käytäntöjen kehittämisen näkökulmista.

5.4 Ennakointitiedon hyödyntämisen kustannukset tulee minimoida

Ennakointitiedon hyödyntämisen kustannusten minimoiminen mataltaa kynnystä ottaa ennakointitieto osaksi valmisteluaineistoa. Jos politiikkatoimen valmistelija ei ole valmiiksi perehtynyt tulevaisuustiedon näkökulmiin, kustannus voi estää tiedon hyödyntämistä valmistelussa.

Strategisen päätöksenteon valmistelun resursseja ovat pait-si määrärahat, myös aika ja osaaminen. Ennakointitieto voidaan sivuuttaa valmistelussa, jos sen hankkimisen koetaan kuluttavan liian paljon valmistelun resursseja.

Tilastokeskus pyrkii parantamaan tiedon hyödynnettävyyttä, jotta tiedon yhteys päätöksentekoon olisi nykyistä vahvempi

Tilastokeskus toi haastattelussa esiin, että kestävä kehitystä koskevan tiedon vaikutus päätöksentekoon on verrattain heikko. Ongelmana on yhtäältä se, että tieto ei ole aina helposti hyödynnettävissä muodossa. Toisaalta Tilastokeskuksen mukaan päätöksentekijöitä ja valmistelijoita tulisi myös ohjata tietoperustaisuuteen, koska suomalaisessa hallinnossa ei ole vahvaa traditiota sille, että päätöksenteon valmistelussa osattaisiin ottaa tietoa vastaan.

Tiedon vaikuttavuuden parantamiseksi Tilastokeskus pyrkii EU:n käytäntöjen mukaisesti parantamaan tiedon käytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä tietoperusteinen päätöksenteko -mallin (Fact-based decision-making) mukaisesti.

Ennakointitiedon kustannuksia voidaan laskea lisäämällä tietoisuutta ennakoinnin näkökulmasta ja olemassa olevasta ennakointitiedosta. Ennakointi tulisi myös esittää sellaisessa muodossa, jossa tiedon yhteys ja lisäarvo tehtävään päätökseen käy selkeästi ilmi. Tulisi myös varmistaa helppo pääsy ennakointitietoon ja sen lähteisiin. Kun valmistelija tietää, millaisiin kysymyksiin ennakointitieto antaa vastauksia, mistä tietoa saa ja mikä olemassa tieto selvästi liittyy päätettävään asiaan, tietoperustainen päätöksenteon malli ohjaa valmistelijaa sisällyttämään ennakointitiedon päätöksenteon valmisteluaineistoon.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Toimintaympäristön muutosten nopeutuessa, yhteiskunnallisten kysymysten monimutkaistuuksessa sekä laajojen ja yllättävienkin kriisien yleistyessä päätöksenteon tietoperustan on oltava kattava. Päätöksentekoon ja tuleviin haasteisiin varautumiseen tarvitaan yhteistä ja laajaa tietopohjaa.

Hallinnon kehittämisessä korostuu näin ollen myös ennakoivan tiedon rooli päätöksenteossa ja tiedon tuottamisen ja hallinnan prosessit. Hallinnossa on korostunut tarve vahvistaa käytäntöjä, joilla turvataan päätöksenteon taustatiedon ja näkemysten laaja-alaisuus. Valtioneuvoston ennakoitintoimintaa kehitetään parhaillaan.

Tarkastuksen tarkoituksena on varmistua ennakoinnin systemisistä edellytyksistä sekä tukea ennakoinnin prosessien ja sisällöllisen kehittämistyön tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tarkastus voi myös tukea ennakoivan ohjauksen tilannekuvan hahmottamista, prioriteettien tunnistamista sekä tietoperustaisuuden uusien ulottuvuuksien käyttöönottoa. Tarkastus yhdistyy hallinnon ennakoinnin prosessien ja toimintatapojen kehittämiseen tuomalla esiin odotuksia, jotka kohdistuvat muun muassa ennakoivan ohjauksen periaatteiden mukaiseen johtamiseen ja viestintään.

Tarkastuksen tavoitteena on varmistua siitä, että valtionhallinnossa tuotetaan, hallitaan ja hyödynnetään toimintaympäristö- ja ennakoititietoa systemaattisesti. Tarkastuksessa tuotetaan tietoa siitä, millaisista taloudellisista ja toiminnallisista näkökulmista ja järjestelmistä kokonaisuus muodostuu. Lisäksi tietoa tuotetaan siitä, miten strategisessa päätöksenteossa varmistutaan yhtenäisestä tilanne- ja tulevaisuuskuvasta.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena on kansallisen ennakoinnin järjestelmä, joka tukee valtioneuvostotasoista strategista päätöksentekoa. Tarkastuksessa arvioidaan sitä, millaiset edellytykset hallinnolla on tuottaa, hallita ja hyödyntää toimintaympäristö- ja ennakoititietoa strategisessa päätöksenteossa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto valtioneuvoston kanslialta, joka antoi lausunnon. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksessa esitetään neljä tiedon oletettuun elinkaareen perustuvaa tarkastuskysymystä:

1. Tuotetaanko ja kootaanko hallinnossa systemaattisesti strategista päätöksentekoa tukevaa toimintaympäristö- ja ennakoititietoa?
2. Hallitaanko toimintaympäristö- ja ennakoititietoa systemaattisesti tavalla, joka varmistaa tiedon ajantasaisuuden ja mahdollistaa sen tehokkaan hyödyntämisen ja rikastamisen?
3. Hyödynnetäänkö strategisen päätöksenteon valmistelussa toimintaympäristö- ja ennakoititietoa johdonmukaisesti?
4. Onko valtion strateginen päätöksenteko tietoperusteista?

Tarkastuskysymyksille ja tapaustarkastelukohtaisille osakysymyksille on määritetty tarkastuskriteerit. Tarkastuskysymysten kriteerien yhteisinä lähteinä ovat kansallinen ennakoitimalli¹³, tietoon perustuva päätöksenteon malli¹⁴, pm Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaus päätöksenteon tietoperusteisuudesta¹⁵ sekä tiedonhallintalaki (906/2019) ja tiedonhallintamallia koskeva Tiedonhallintalautakunnan antama suositus¹⁶.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtioneuvoston kansliaa tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistoina ovat olleet virastojen toimintaympäristön seurannan ja ennakkoinnin voimavaroja sekä tiedonhallintaa koskenut kaikille kirjanpitoyksiköille suunnattu kysely, ministeriöiden nimeämille tarkastuksen yhdyshenkilöille järjestetyt kaksi työpajaa sekä asiantuntijahaastattelut ja asiakirja-aineistot.

Analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysia.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus on toteutettu 13.12.2021-13.10.2022 välisenä aikana.

Aineistoja tarkastuksessa on hankittu tammikuun ja toukokuun 2022 välisenä aikana. Haastatteluja tarkastuksessa on tehty 4.2.2022-17.6.2022 välisenä aikana.

Tarkastuskertomuksessa on huomioitu tarkastuskohteessa 15.7.2022 mennessä tapahtuneet muutokset.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, johtava tilintarkastaja Tanja Ekroos, johtava tilintarkastaja Elina Rautavalta, johtava tilintarkastaja Timo Kerttula, ylitarkastaja Sanna Ollila ja projektiasiantuntija Sonja Huotari. Projektipäällikkönä toimi Sami Vuorinen. Tarkastusprojektin omistajana toimi johtaja Heli Mikkeliä 16.1.2022 saakka ja sen jälkeen johtaja Tuula Varis.

Viitteet

- 1 Anticipatory Innovation Governance Model: Towards a New Way of Governing in Finland. OECD, 15.6.2022.
- 2 Mintzberg, H.: The Rise and Fall of Strategic Planning. Harvard Business Review, January-February 1994.
- 3 Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Sitran työpaperi, 20.9.2019.
- 4 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019.
- 5 Yhteistä ja jatkuvaa ennakointia. Ehdotus kansalliseksi toimintataavaksi. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2014.
- 6 Kansallinen ennakointi Suomessa 2020. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:17.
- 7 Laki opetushallituksesta (564/2016) 2 § ja laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021) 15 §.
- 8 Kohlegger, M., Maier, R. & Thalmann, S.: Understanding Maturity Models Results of a Structured Content Analysis. Proceedings of I-KNOW '09 and ISEMANTICS '09 2-4 September 2009, Graz, Austria.
- 9 Stening I. & Grabtchak A.: From Level 3 to 4 – Examples of Steps & Actions. Futures Platform, 4.10.2021 sekä Schreiber, D.: Organizational Capability Model for Futures Thinking. In: Futures Thinking and Organizational Policy. Case Studies for Managing Rapid Change in Technology, Globalization and Workforce Diversity. Palgrave Macmillan, 2019.
- 10 Anticipatory Innovation Governance Model: Towards a New Way of Governing in Finland. OECD, 15.6.2022.
- 11 Dufva, M.: Ennakoinnin kehittäminen - Miten lisätään osallisuutta ja otetaan epäjatkuvuudet huomioon tulevaisuustyössä? Kansallinen ennakointiverkosto, esitelmä 1.6.2021.
- 12 CBA:n vaikutuksia ruotsalaisessa viitekehyksessä. <https://trid.trb.org/view/1127510>.
- 13 Yhteistä ja jatkuvaa ennakointia. Ehdotus kansalliseksi toimintataavaksi. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2014.
- 14 Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Sitran työpaperi, 20.9.2019.
- 15 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019.
- 16 Suositus tiedonhallintamallista. Tiedonhallintalautakunta, 15.4.2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:29.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)