



Valtioneuvoston ennakointiverkosto

2004 - 2007

Loppuraportti

**VALTONEUVOSTON ENNAKOINTIVERKOSTO
2004 – 2007**

Loppuraportti

Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 1/2007

ISBN 978-952-490-148-2
ISSN 1795-8806

Tekijät: Valtioneuvoston ennakointiverkoston jäsenet, puheenjohtaja neuvotteleva virkamies Heli Saijets ja pääsihteeri suunnittelija Anu Hirvikallio (toim.)	Julkaisun laji: Julkaisu
	Toimeksiantaja: Valtioneuvoston ennakointiverkosto
	Toimielimen asettamispäivä: 1.3.2004

Julkaisun nimi:

Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2004 – 2007. Loppuraportti

Tiivistelmä:

Valtioneuvoston ennakointiverkosto on ministeriöiden sekä valtioneuvoston kanslian edustajista koostuva verkosto, joka valtioneuvoston kansliapäälliköiden kokouksen valtuuttamana koordinoi ministeriöissä tapahtuvaa tulevaisuuden ennakointia. Työministeriö asetti valtioneuvoston ennakointiverkoston toimikaudeksi 1.3.2004 - 31.5.2007 ja on toiminut verkoston puheenjohtajana.

Valtioneuvoston ennakointiverkostolla on toimikautensa aikana ollut 20 kokousta, millä muodon verkosto on toiminut keskustelu- ja tiedonvälitysfoorumina ministeriöiden välillä, koonnut eri hallinnonalojen välille yhteistä näkemystä ennakoinnista työvälineenä ja luonut yhteisen toimintaympäristökuvauksen ministeriöissä tehtävän ennakoinnin pohjaksi. Verkosto on järjestänyt vuosittain laajalle yleisölle suunnattuja ennakointifoorumeja, tuottanut kolme ministeriöiden tarpeisiin suunnattua ennakointia koskevaa julkaisua sekä tutustunut muiden kotimaisten ja ulkomaisten ennakointitahojen toimintaan. Verkosto on raportoinut toiminnastaan vuosittain valtioneuvoston kansliapäälliköiden kokoukselle.

Valtioneuvoston ennakointiverkosto katsoo, että verkoston toiminta on ollut hyödyllistä ministeriöille ja että verkoston toiminnan jatkaminen on suositeltavaa. Ennakointi tulisi nähdä ministeriöissä tutkimuksen ja arvioinnin ohella keskeisenä suunnittelua, päätöksentekoa ja johtamista palvelevana toimintona. Ennakoinnin kehittämiseksi valtioneuvoston ennakointityön piirissä valtioneuvoston ennakointiverkosto esittää, että verkosto asetetaan uudelleen, sille määritellään selkeät tehtävät ja tavoitteet ja taataan tehokkaan toiminnan edellyttämät resurssit.

Avainsanat:

Ennakointi, tulevaisuus, selonteot

Sarjan nimi ja numero: Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 1/2007		ISSN: 1795-8806	ISBN: 978-952-490-148-2
Kokonaissivumäärä: 39	Kieli: Fi	Hinta:	Luottamuksellisuus: julkinen
Jakaja: Työministeriö		Kustantaja: Työministeriö	

Valtioneuvoston kansliapäälliköille

Valtioneuvoston ennakointiverkosto on ministeriöiden sekä valtioneuvoston kanslian edustajista koostuva verkosto, joka valtioneuvoston kansliapäälliköiden kokouksen valtuuttamana koordinoi ministeriöissä tapahtuvaa tulevaisuuden ennakointia. Työministeriö asetti valtioneuvoston ennakointiverkoston toimikaudeksi 1.3.2004 – 31.5.2007 ja on toiminut verkoston puheenjohtajana.

Ennakointityön koordinoinnin lisäksi verkosto on edistänyt ennakoinnin osaamista ja ennakoinnin tulosten hyödyntämistä päätöksenteossa sekä toiminut yhteistyöverkostona ja keskustelufoorumina tulevaisuuden ennakointiin liittyvissä kysymyksissä hallinnonalojen välillä.

Toimikautensa päätteeksi valtioneuvoston ennakointiverkosto luovuttaa kunnioittavasti loppuraporttinsa ja esitykset työn jatkamisesta valtioneuvoston kansliapäälliköille.

Helsingissä 31.5.2007

Heli Saijets (puheenjohtaja) neuvotteleva virkamies työministeriö	Pekka Tiainen (varapuheenjohtaja) neuvotteleva virkamies työministeriö	
Riitta Kirjavainen neuvotteleva virkamies valtioneuvoston kanslia	Jaana Kaakkola tietoasiantuntija valtioneuvoston kanslia	Hannu Mäntyvaara ulkoasiainneuvos ulkoasiainministeriö
Eija Linnell suunnittelu- ja tutkimuspäällikkö ulkoasiainministeriö	Harri Mäkinen suunnittelupäällikkö oikeusministeriö	Ilkka Mella neuvotteleva virkamies sisäasiainministeriö
Rainer Alanen neuvotteleva virkamies sisäasiainministeriö	Johan Pawli ylitarkastaja sisäasiainministeriö	Juha Martelius tutkimusjohtaja puolustusministeriö
Timo Tuovinen hallitussihteeri puolustusministeriö	Helena Tarkka budjettineuvos valtiovarainministeriö	Ville Heinonen erikoissuunnittelija opetusministeriö
Ilpo Kokko kulttuuriasiainneuvos opetusministeriö	Jarmo Salonen maatalousylitarkastaja maa- ja metsätalousministeriö	Riitta Viren neuvotteleva virkamies liikenne- ja viestintäministeriö

Seppo Kangaspunta
erityisasiantuntija
kauppa- ja teollisuus-
ministeriö

Marjukka Vallimies-
Patomäki
ylitarkastaja
sosiaali- ja
terveysministeriö

Auli Keskinen
kehittämispäällikkö
ympäristöministeriö

Hannu Lipponen
erikoistutkija
kauppa- ja teollisuus-
ministeriö

Pirjo Sarvimäki
ylitarkastaja
sosiaali- ja
terveysministeriö

Anu Hirvikallio
(pääsihteeri,
loppuraportin toimitus)
suunnittelija
työministeriö

Marja-Liisa Parjanne
finanssineuvos
sosiaali- ja terveys-
ministeriö

Jouni J. Särkijärvi
ylijohtaja
ympäristöministeriö

Marjukka Piiparinen
(kokoussihteeri)
suunnittelija
työministeriö

SISÄLLYS

Valtioneuvoston kansliapäälliköille	3
Johdanto	7
1. Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminta	8
2. Ministeriöiden ennakointityö ja valtioneuvoston ennakointiverkoston rooli; esitys tulevasta työstä.....	12
2.1 Ennakoinnin kehittäminen ministeriöissä	13
2.2 Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminnan kehittäminen	14
2.3 Ennakointiverkoston rooli valtioneuvoston ennakointityön piirissä.....	15
Liite 1: Ennakointi valtioneuvoston kansliassa ja ministeriöissä.....	18
Liite 2: Valtioneuvoston ennakointiverkoston työhön osallistuneet henkilöt	37
Liite 3: Valtioneuvoston ennakointiverkoston kuulemat asiantuntijat	39

Johdanto

Valtioneuvoston ennakoitiverkosto on ministeriöiden sekä valtioneuvoston kanslian edustajista koostuva verkosto, joka koordinoi ministeriöissä tapahtuvaa tulevaisuuden ennakointia. Ennakoinnilla tarkoitetaan järjestelmällistä, osallistavaa prosessia, jossa kerätään, arvioidaan ja analysoidaan tietoa sekä laaditaan perusteltuja kuvia ja visioita keskipitkän ja pitkän aikavälin tulevaisuudesta. Tulevaisuuden ennakoinnilla pyritään parantamaan päätöksenteon tietopohjaa.¹

Verkoston tehtävä on ollut toimia keskustelu- ja tiedonvälitysfoorumina ministeriöiden ennakoitityössä, koota eri hallinnonalojen välille yhteistä näkemystä ennakoinnista työväliseenä ja luoda yhteistä toimintaympäristökuvausta ministeriöissä tehtävän ennakoinnin pohjaksi. Kevääseen 2007 tultaessa työministeriön vuonna 2004 asettama valtioneuvoston ennakoitiverkosto oli toiminut kolme vuotta ja sen toimikausi päättyi toukokuussa 2007.

Tämä loppuraportti on yhteenveto valtioneuvoston ennakoitiverkoston toiminnasta ja sen hyödyllisyydestä verkoston oman näkemyksen mukaan. Raportissa kuvataan, mitä ennakointi on ministeriöissä ja mikä on ennakoitiverkoston rooli toisaalta ministeriöiden työssä ja toisaalta laajemmin, valtioneuvoston piirissä tapahtuvassa ennakoinnissa. Verkosto esittää raportin lopuksi ehdotuksensa valtioneuvoston ja ministeriöiden ennakoititoiminnan kehittämistä.

Valtioneuvoston piirissä tehtävää ennakoitityötä on tarkasteltu perusteellisesti valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia pohtineen työryhmän raportissa². Raportissa tarkastellaan myös valtioneuvoston ennakoitiverkoston roolia. Valtioneuvoston ennakoitiverkoston taustaa, tavoitteita sekä ennakoinnin näkökulmia on käsitelty myös ennakoitiverkoston julkaisussa 1/2005³. Verkoston internet-sivut löytyvät osoitteesta www.ennakoitiverkosto.fi.

¹ Valtioneuvoston ennakoitiverkosto ja ennakointi ministeriöissä 2005, Valtioneuvoston ennakoitiverkoston raportti 1/2005

² Valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia, Valtioneuvoston kanslian julkaisu 3/2007.

³ Valtioneuvoston ennakoitiverkosto ja ennakointi ministeriöissä 2005, Valtioneuvoston ennakoitiverkoston raportti 1/2005.

1. Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminta

Asettaminen

Valtioneuvoston kansliapäällikkökokous asetti helmikuussa 2003 virkamiestyöryhmän valmistelemaan ennakointiverkosta, joka koordinoisi valtakunnallista ja alueellista ennakointia. Työryhmä esitti joulukuussa 2003 kansliapäällikkökokoukselle, että Valtioneuvoston ennakointiverkosto olisi ministeriöiden keskeisimpien ennakointiprosessien toimijoista koostuva ryhmä. Ministeriöiden ennakointiprojektien välillä oli jo vanhastaan yhteistyötä, mutta nyt oli määrä tehdä ennakointiverkosto näkyväksi, täydentää sitä ja vakiinnuttaa ennakointi osana ministeriöiden strategista suunnittelua ja tulevien haasteiden arviointia.⁴

Työministeriö asetti 1.3.2004 Valtioneuvoston ennakointiverkoston, joka koostui asettamishetkellä valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön, sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, opetusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön ja ympäristöministeriön edustajista. Vuonna 2005 myös puolustusministeriö ja ulkoasiainministeriö tulivat mukaan ennakointiverkoston, ja toimikauden päättyessä verkostossa olivat edustettuina kaikki ministeriöt. Ennakointiverkoston toimikausi alkoi maaliskuussa 2004 ja päättyi toukokuussa 2007.

Tehtävät

Valtioneuvoston ennakointiverkoston perustamisella tuli vastata ministeriöiden valtakunnan tason ennakoinnin koordinoitintarpeisiin, joita syntyy esimerkiksi ministeriöiden omien tulevaisuuskuvien muodostamisprosesseissa, hallituksen tulevaisuusselontekojen valmistelutyössä sekä hallitusohjelmaa edeltäviä ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia laadittaessa. Ennakoinnin substanssikysymyksiksi nähtiin muun muassa väestöpohjan ja teknologian kehitys sekä kansallisten ja kansainvälisten heikkojen ja vahvojen muutossignaalien seuraaminen.

Ennakointiverkoston asettamispäätöksessä ennakointiverkoston tehtävät ja toimintatapa määriteltiin seuraavasti:

- Huolehtii riittävästä ennakoinnin koordinaatiosta ja tiedonvälityksestä ministeriöiden välillä; mukaan lukien ennakointiyhteistyö, jota ministeriöt tekevät EU:n ja OECD:n puitteissa.
- Nostaa esille tulevaisuutta koskevat kysymykset, joihin tarvitaan ministeriöiden strategisia päätöksiä tukevaa tutkimus- tai ennakointityötä.
- Muodostaa yhteisen toimintaympäristökuvauksen eri teemoihin keskittyvien ennakointien taustaksi.

⁴ Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 1/2005, s. 8.

- Kehittää ennakoinnin osaamista ministeriöissä ja tukee alueilla tehtävää ennakointityötä sekä huolehtii ennakoinnin tulosten vuorovaikutteisesta hyödyntämisestä paikallis-, alue- ja keskushallinnon kesken.
- Parantaa ennakointiin tarvittavan tilastotiedon saatavuutta yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa.
- Luo internet-pohjaisen tiedonvälityksen foorumin, joka toimii ennakointitiedon julkisuuskanavana ja palvelee myös kansainvälistä yhteistyötä.

Verkoston toimintatapa:

- Kokouksia pidetään tarpeen mukaan, vähintään kaksi kertaa vuodessa.
- Laaja ennakointifoorumi järjestetään vuosittain.
- Yhteyttä pidetään ennakointia harjoittaviin tutkimuslaitoksiin, yliopistoihin ja työmarkkinajärjestöjen ennakointiyksiköihin.
- Ministeriöt voivat muodostaa haluamassaan kokoonpanossa ennakoinnin osahankkeita.
- Teemoittaisten ja yhteistyössä tehtävien ennakointien vetovastuu sovitaan sen mukaan, mille ministeriölle se luontevimmin kohdistuu.
- Verkosto raportoi toiminnastaan valtioneuvoston kansliapäällikkötyöryhmälle vuosittain.

Toiminta ja julkaisut

Ennakointiverkoston työskentelykäytännöiksi vakiintuivat kokoukset 4-7 kertaa vuodessa (verkostolla on ollut kaikkiaan 20 kokousta) sekä vuosittaiset laajalle yleisölle suunnatut ennakointifoorumit. Sen lisäksi verkosto on järjestänyt seminaareja, työpajapäiviä sekä pienryhmätyöskentelyä, johon on osallistunut varsinaisen ennakointiverkoston lisäksi muitakin ministeriöiden asiantuntijoita ja ulkopuolisia ennakoinnin ammattilaisia. Verkoston työvälineenä on ollut verkoston sisäinen, internet-pohjainen työryhmätyötila. Avoin tiedonvälityskanava on www.ennakointiverkosto.fi -nettisivut.

Ennakointiverkosto on loppuraporttia ennen tuottanut kaksi julkaisua ja raportoinut työstään vuosittain kansliapäälliköiden kokoukselle. Ennakointiverkoston ensimmäinen julkaisu on *Valtioneuvoston ennakointiverkosto ja ennakointi ministeriöissä 2005*. Siinä esitellään ennakointiverkoston ja ministeriöiden siihenastista ennakointityötä sekä tutkijoiden arvioita ennakoinnin hyödyllisyydestä ja tarkoituksenmukaisesta toteuttamisesta.

Yhteisen toimintaympäristökuvauksen laatiminen

Verkoston toinen julkaisu on *Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuus-katsausten taustaksi*⁵. Toimintaympäristökuvauksessa esitetään kaikki hallinnonalat kattava, yhteinen kuvaus niistä reunaehdoista, joiden puitteissa yhteiskunnalliset päätökset tehdään. Noin 5-10 vuoden päähän ulottuvalla yhteisellä toimintaympäristökuvauksella koottiin tietoa yhtä hallinnonalaa laajemmasta toimintaympäristöstä. Ministeriöt hyödynsivät toimintaympäristökuvausta tehdessään hallinnonalansa tulevaisuuskatsoukset kevään 2006 aikana ja muussa pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa.

Ennakointifoorumit

Vuosittain eri teemoista järjestettävät ennakointifoorumit mahdollistavat yhteiskuntapoliittisen keskustelun ministeriöiden, alue- ja paikallishallinnon, työmarkkinajärjestöjen, kansalaisjärjestöjen sekä muiden toimijoiden kesken. Ensimmäisen, syksyn 2004 ennakointifoorumin järjesti työministeriö ja sen teemana oli *Työmarkkinat 2010 –luvulla*⁶. Joulukuussa 2005 sosiaali- ja terveysministeriö järjesti ennakointifoorumin, jonka teema oli *Terveys, toimintakyky ja sosiaalinen turvallisuus*⁷. Kolmannen foorumin *'Ennakointi alueellisen päätöksenteon tukena'* järjesti työministeriö yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa maaliskuussa 2007.⁸

Ministeriöiden ennakointihankkeiden ja –prosessien käsittely

Verkoston kokouksissa kaikki ministeriöt ovat säännöllisesti esitelleet omaa ennakointityötään. Erityisesti kokouksissa olivat esillä verkoston toimikauden aikaiset hankkeet: Väestön ikärakenteen muutoksen vaikutukset, valtioneuvoston tulevaisuusselonteko, Työvoima 2025, Koulutustarjonta 2012, Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman ennakointiprojektit ja Liikenteen visio sekä ministeriöiden tulevaisuuskatsoukset.

Yhteistoiminta alueellisten toimijoiden kanssa

Aluenäkökulma on vahvasti esillä useimmissa ministeriöiden ennakointihankkeissa, sekä asioiden alueellisen eriytyvyyden että alueellisten ja paikallisten toimijoiden merkittävyyden vuoksi. Edellä mainittujen ennakointifoorumien tarkoitus on ollut toimia keskustelukanavana paikallisten ja alueellisten toimijoiden kanssa. Kolmannen foorumin teemakin oli *Ennakointi alueellisen päätöksenteon tukena*.

⁵ Valtioneuvoston ennakointiverkosto: Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsoausten taustaksi. Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 2/2005.

⁶ Foorumien esitykset löytyvät verkoston internet-sivuilta ja foorumi raportoitiin myös verkoston julkaisussa 1/2005.

⁷ Esitykset löytyvät internet-osoitteesta www.ennakointiverkosto.fi

⁸ Esitykset löytyvät internet-osoitteesta www.ennakointiverkosto.fi

Ennakoinnin menettelyihin perehtyminen

Erilaisiin ennakointiprosesseihin ja menettelytapoihin sekä tiedonlähteille verkostoa ovat opastaneet suomalaiset ennakoinnin osaajat kokouksissa, seminaareissa ja työpajoissa. Liitteessä 3 on lueteltu ennakointiverkoston kanssa yhteistyötä tehneet ja verkoston kuulemat asiantuntijat.

Tutustuminen muiden kotimaisten tahojen ja EU:n sekä OECD:n ennakointitoimintaan

Kesäkuussa 2006 ennakointiverkosto tutustui OECD:n ennakointityöhön ja esitteli OECD:n sihteeristölle suomalaisia ennakointihankkeita Suomen OECD-edustuston isännöimässä kaksipäiväisessä työseminaarissa.⁹

Keväällä 2006 ennakointiverkosto ja ministeriöiden tutkimusasioista vastaavat henkilöt vierailivat pääjohtaja Raimo Väyrysen kutsusta Suomen Akatemiassa keskustelemassa tiedepolitiikasta sekä kuulemassa Suomen Akatemian ja Tekesin yhteisestä FinnSight 2015 –ennakointihankkeesta.

Ennakointiverkoston edustajia on ollut kuultavana eduskunnan tulevaisuusvaliokunnassa ja tavannut tulevaisuusvaliokunnan sihteeristön.

Sitran kanssa ennakointiverkosto on koko toimikautensa ajan tehnyt yhteistyötä. Yliasiames Esko Ahon kutsusta ennakointiverkosto tutustui SITRAn ohjelmatyöhön vierailullaan elokuussa 2005.

Myös Valtion Taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ja kauppa- ja teollisuusministeriön Ennakointifoorumin sekä Tekesin ennakointityöstä vastaavien henkilöiden kanssa on käyty keskusteluja.

⁹ Matkaraportti on saatavissa ennakointiverkoston jäseniltä. Esitykset löytyvät internet-osoitteesta www.ennakointiverkosto.fi

2. Ministeriöiden ennakointityö ja valtioneuvoston ennakointiverkoston rooli; esitys tulevasta työstä

Valtioneuvoston ennakointiverkosto on määritellyt ennakoinnin tarkoittavan *järjestelmällistä, osallistavaa prosessia, jossa kerätään, arvioidaan ja analysoidaan tietoa sekä laaditaan perusteltuja kuvia ja visioita keskipitkän ja pitkän aikavälin tulevaisuudesta. Tulevaisuuden ennakoinnilla pyritään parantamaan päätöksenteon tietopohjaa.*

Ennakoinnin merkitys päätöksenteossa on kasvanut. Erityisen tärkeää ennakointi on silloin, kun valmistellaan linjauksia, joilla on merkittäviä taloudellisia tai yhteiskunnallisia pitkän aikavälin vaikutuksia. Ministeriöissä ennakointi liittyy hallinnon strategiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Strategian laadinnassa tarvitaan arvioita tulevasta kehityksestä ja siinä yhteydessä on tärkeää tuoda esiin arvot ja oletukset, joiden perusteella tulevaisuuskuva on rakennettu. Virkamiesvalmistelussa erityisen tärkeää on osoittaa tulevan kehityksen reunaehdot, joiden puitteissa päätöksentekijöiden on tehtävä valinnat.¹⁰

Ministeriöiden ennakointityö palvelee valtioneuvoston päätöksentekoa, esimerkiksi hallitusten esitysten, valtioneuvoston päätösten ja periaatepäätösten ja selontekojen valmistelua. Tämä puolestaan korostaa ennakointiyhteistyön tärkeyttä. Ennakointiverkosto onkin toteuttanut toimintatapaa, jota valtion keskushallinnon uudistamista miettinyt ministerityöryhmä suositti raportissaan vuonna 2002: hallinnon hyvän toimivuuden kannalta on olennaista luoda toimintatapoja, joilla hallinnon raja-aitoja voidaan ylittää ja valtioneuvoston kollegiaalisuutta ja strategista ohjauiskykyä vahvistaa¹¹. Myös ehdotus ministeriöiden tulevaisuuskatsauksien laatimisesta hallitusohjelmatyön tukemiseksi oli tämän ministerityöryhmän esitys.

Valtioneuvoston piirissä on useita haastavia ennakoinnin kohteita. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa pitkän aikavälin strategian laadinta ja ennakointi on mainittu seuraavissa yhteyksissä:

- Koulutus-, tiede- ja kulttuuripolitiikka: 'Hallitus uudistaa ennakoinnin perusteita, jotta laadullisiin ja määrällisiin osaamis-, koulutus-, tutkimus- ja työelämän tarpeisiin voidaan vastata paremmin.'
- Liikenne- ja viestintäpolitiikka: 'Laaditaan logistiikkastrategia ja kaikki kuljetusmuodot kattavan kuljetusklusterin pitkän aikavälin elinkeinopoliittinen ohjelma edistämään suomalaisen liikenneklusterin kilpailukykyä.'
- Ilmasto- ja energiapolitiikka: 'Hallitus laatii heti vaalikauden alussa pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian. Strategiassa määritellään kymmeniksi vuosi- eteenpäin Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan keskeiset tavoitteet ja kei-

¹⁰ Valtioneuvoston ennakointiverkosto ja ennakointi ministeriöissä, Ennakointiverkoston raportti 1/2005.

¹¹ Valtion keskushallinnon uudistaminen, Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002.

not osana Euroopan unionia ja sen tavoitteita.’...’Hallitus laatii energia- ja ilmastopoliittisen tulevaisuusselonteon.’

- Hyvinvointipolitiikka: ’Kattavat ja vaikuttavat sosiaali- ja terveystyö- ja palvelut: ’Kiinnitetään erityistä huomiota työvoimatarpeiden valtakunnalliseen ja alueelliseen ennakkointiin.’
- Työvoimapolitiikka: ’Työvoima- ja koulutustarpeiden ennakkoinnin merkitys korostuu.’
- Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma: ’Lisätään ja tehostetaan työvoimatarpeen ennakkointia sekä ennakkoinnin vaikutusta koulutukseen.’

2.1 Ennakkoinnin kehittäminen ministeriöissä

Ennakkoinnin sisältö ja käytännöt vaihtelevat ministeriöissä merkittävästi. Liitteessä 1 on kuvattu ennakkointityötä ministeriöittäin.

Ministeriöt hyödyntävät valmistelutyönsä ja päätöksentekonsa pohjana laajalti tutkimus- ja arviointitietoa. Näitä tietoja käytetään esimerkiksi valmisteltaessa hallituksen esityksiä ja valtioneuvoston selontekoja ja periaatepäätöksiä sekä toimialakohtaisia strategioita.

Tutkimustoiminnalla luodaan edellytykset rationaaliseen harkintaan ja tietoon perustuvalla päätöksenteolla. Arviointi taas voi olla luonteeltaan toimenpiteiden vaikuttavuuden, tehokkuuden ja laadun ennakoivaa ex ante -arviointia, toiminnan aikaista ongoing -arviointia tai jälkikäteistä ex post -arviointia.

Ennakkointitiedon tuottaminen ja hyödyntäminen ei vielä ole samassa asemassa kuin tutkimus- ja arviointityö ministeriöissä. *Tutkimus, arviointi ja ennakkointi* muodostavat kuitenkin toiminnallisen kokonaisuuden, jolla palvella ministeriön strategista suunnittelua, päätöksentekoa ja johtamista. Tutkimuksen, arvioinnin ja ennakkoinnin yhteenkuuluvuus ja yhtäläinen merkitys strategisen suunnittelun ja päätöksenteon kannalta on oivallettu hyvin esimerkiksi puolustusministeriössä.

Ennakkoinnilla tuotettu tieto palvelee ministeriöiden perustehtäviä. Ennakkointia on kuitenkin tehtävä riittävän itsenäisesti, jotta ennakkointi säilyttää kriittisen luonteensa ja siitä saadaan aito lisäarvo. Ennakkointi on vaativaa työtä, se edellyttää erityistä osaamista, yhteistyötä ja motivoitunutta asennetta. Ministeriöissä ennakkoinnin järjestäminen edellyttää sille selkeästi kohdennettuja, riittäviä voimavaroja. Ulkopuolisia konsultti- ja tutkijajoukkoja on tarpeen hyödyntää, mutta kokemusten perusteella ennakkointiprosessista saadut hyödyt jäävät vähäisiksi, jos ennakkointi on jätetty liiaksi ulkopuolisten tahojen vastuulle.

Hyvällä ennakkoinnilla ministeriöt

- varautuvat erilaisiin tulevaisuudessa mahdollisesti toteutuviin toimintaympäristön muutoksiin ja arvioivat ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia,
- huomioivat omaa hallinnonalaansa laajemman toimintaympäristön ja
- lisäävät päätöksenteon läpinäkyvyyttä: ennakkoinnilla tuodaan esiin ne tulevaisuutta koskevat oletukset, joihin ministeriöiden päätökset ja toimenpiteet perustuvat.

Toimenpide-esitys 1. Ennakointi nähdään ministeriöissä samantyyppisenä keskeisenä strategista suunnittelua, päätöksentekoa ja johtamista palvelevana toimintona kuin tutkimus ja arviointi. Ennakointiin panostetaan nykyistä enemmän.

2.2 Valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminnan kehittäminen

Valtioneuvoston ennakointiverkoston kolmivuotinen toimikausi on osoittanut, että verkosto on hyvä toimintamuoto, kun halutaan taata ennakointia koskeva vuorovaikutus ja tiedonkulku kaikkien ministeriöiden välillä. Verkoston toimintatapa tehostaa ja monipuolistaa asioiden valmistelua, koska esimerkiksi ajankohtaiset aiheet voidaan ottaa keskusteluun aikaisessa vaiheessa.

Ennakointiverkostolla on hyviä kokemuksia vapaamuotoisesta verkottumismallista, jossa verkosto on kokoontunut säännöllisesti kokouksiin ja järjestänyt vuosittaisen teemaseminaarin. Ministeriöiden edustajat ovat olleet motivoituneita osallistumaan ennakointiverkoston toimintaan ja myötävaikuttamaan sen julkaisuihin omalla kirjoituspanoksellaan. Ennakointiverkoston keskeisenä toimintamuotona tulisi jatkossakin säilyä tämänkaltainen ministeriöiden edustajien välisen ennakointitiedon ja kokemusten vaihdon mahdollistava avoin keskustelu. Ennakointiverkoston toiminnan jatkuvuus ja kehittäminen edellyttävät kuitenkin riittäviä pysyviä resursseja.

Ennakointiverkoston työ on ollut onnistunutta. Ministeriöt ovat hyötynet verkoston vuorovaikutteisesta toimintatavasta sekä yhteisestä toimintaympäristökuvauksesta. Ennakointiverkoston toimintaa kannattaa ehdottomasti jatkaa.

Toimenpide-esitys 2. Ennakointiverkosto asetetaan uudelleen ja sille määritellään selkeät tehtävät ja tavoitteet sekä taataan riittävät resurssit. Ennakointiverkosto tarvitsee toimintansa ylläpitämiseksi ja sen kehittämiseksi puolipäiväisen puheenjohtajan ja puolipäiväisen pääsihteerin.

2.3 Ennakointiverkoston rooli valtioneuvoston ennakointityön piirissä

Valtioneuvoston piirissä ennakointityötä tehdään erilaisilla areenoilla. Ministeriöissä tapahtuvaa ennakointia käsiteltiin luvussa 2.1. Ministeriöiden kesken on vakiintunutta ennakointiyhteistyötä, kuten esimerkiksi työvoima- ja koulutustarpeen ennakointi. Eduskuntavaaleja edeltävät ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset ovat muodostuneet omaksi kokonaisuudekseen. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko, joka annetaan kerran vaalikaudessa ja jonka valmistelusta valtioneuvoston kanslia vastaa, on merkittävä laajaa valmistelua edellyttävä ennakointihanke. Valtioneuvoston kansliassa toimiva talousneuvoston sihteeristö on lisäksi toteuttanut laaja-alaisia tulevaisuuteen tähtäviä hankkeita, kuten globalisaatioselvityksiä.

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset ja ennakointiverkoston toimintaympäristökuvaus

Ministeriöt ovat tuottaneet hallinnonalansa tulevaisuuskatsaukset eduskuntavaalien edellä vuosina 2003 ja 2006. Katsauksissa luodetaan hallinnonalan lähivuosien keskeisiä näkymiä sekä toimenpidevaihtoehtoja. Tulevaisuuskatsausten tavoitteena on tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita keskeisistä yhteiskunnan tilaa koskevista kysymyksistä ja samalla lisätä valmistelun avoimuutta. Katsausten tarkasteluajanjakso on 8-10 vuotta.

Valtioneuvoston ennakointiverkosto valmisteli vuoden 2005 lopulla ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi keskeiset kehitystrendit kattavan, yhteisen toimintaympäristökuvauksen. Se sisälsi kuvaukset yhteiskuntapolitiikan reunaehdoista 5-10 vuoden aikajänteellä. Yhteisellä toimintaympäristökuvauksella pyrittiin edistämään vuoropuhelua ja avoimuutta hallinnonalojen välillä sekä luomaan koherenttia taustaa yhteisille tavoitteille.

Ennakointiverkoston tuottamaa toimintaympäristökuvausta hyödynnettiin laajasti laadittaessa tulevaisuuskatsauksia ministeriöissä. Asiasta tehtyyn ennakointiverkoston jäsenille kohdennettuun kyselyyn¹² vastanneista 12 ministeriöstä 10 hyödynsi julkaisua. Kahdelle ministeriölle toimintaympäristökuvaukselle ei ollut käyttöä tulevaisuuskatsauksia laadittaessa, koska ajoitus ei sopinut hallinnonalan omaan työhön tai koska suoraa yhteyttä hallinnonalan tulevaisuuskatsauksen substanssiasioihin ei ollut.

Ministeriöt totesivat hyödyntäneensä toimintaympäristökuvausta muutenkin kuin tulevaisuuskatsauksen laadinnassa, esimerkiksi pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa.

¹² Mari Hjelt, Gaia Consulting Oy (2006)

Kysyttäessä ennakointitoiminnan kehittymisestä viime vuosina ja ennakointiverkoston toiminnan hyödyistä ennakointiverkoston jäsenet nostivat esiin avovastauksissa mm. seuraavia huomiota:

- Ennakoinnin painoarvo on kasvanut
- Ennakointia koskeva ymmärrys ja keskustelu vahvistunut
- Ennakointitoiminnan koordinaatio ja yhteistyö ministeriön sisällä vahvistunut
- Strateginen päätöksenteko ja ennakointityö on kytkeyty toisiinsa selkeästi

Ennakointiverkoston jäsenille kohdistetussa kyselyssä todettiin yleisesti myös, että ennakoinnin painoarvon kasvusta huolimatta ennakoinnin resursointi ministeriössä on edelleen vaatimatonta eikä ole parantunut, vaan ennakointia tehdään virkatyönä kaiken muun työn ohella.

Ennakointiverkoston toimikauden lopulla v. 2007 verkoston jäsenet arvioivat ministeriöidensä verkoston toiminnasta saamaa hyötyä samansuuntaisesti. Haasteeksi mainittiin ennakointityön vaatiman ajan riittämättömyys muiden työtehtävien ohessa.

Erityisesti poikkihallinnollisessa aluekehitystyössä ennakointiverkoston lisäämä yhteistyö koettiin tärkeäksi. Valtioneuvoston ennakointiverkoston onkin tärkeä tehdä yhteistyötä alueellisten ennakointiverkostojen kanssa ja tukea alueilla tehtävää työtä.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ja eduskunnan siitä antama lausunto luovat puitteet hallituksen ja eduskunnan väliselle tulevaisuusvuoropuhelulle. Hallitus antaa pitkän aikavälin tulevaisuutta käsittelevän selonteon eduskunnalle kerran vaalikaudessa. Tulevaisuusselonteko on keskustelunavaus ja hallituksen tahdonilmaus tarkastelun kohteena olevista pitkän aikavälin kysymyksistä. Tarkastelun kohteeksi selonteossa on valittu jokin laaja-alainen, monia yhteiskunnan sektoreita ja hallinnonaloja koskettava tulevaisuuden ydinkysymys. Selonteossa voidaan käsitellä myös vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia ja niihin varautumista. Tavoitteena on, että tulevaisuusselonteon tietopohja on monipuolinen ja erilaisia trendejä, mahdollisuuksia ja uhkia sisältävä tarkastelu.

Valtioneuvoston ennakointiverkoston rooli valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ja muun ennakointityön valmistelussa voisi kehittyä merkittäväksi. Ennakointiverkosto yhtyy tulevaisuusselontekotyön menettelyjä tarkastelleen työryhmän esitykseen, jonka mukaan

*'Tulevaisuusselontekotyössä tulee hyödyntää ministeriöiden ennakointityötä ja käyttää valtioneuvoston ennakointiverkostoa yhteydenpidon foorumina prosessin eri vaiheissa.'*¹³

¹³ Valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia, VNK Julkaisuja 3/2007, s. 13

Alla olevassa kuviossa esitetään aikajaksotus, millä tavalla ennakointiverkoston laatima toimintaympäristökuvaus, ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset sekä valtioneuvoston tulevaisuusselonteko *voisivat* jaksottua:

Taulukko 1. Aikajaksotus ennakointiverkoston laatiman toimintaympäristökuvauksen, ministeriöiden tulevaisuuskatsausten sekä valtioneuvoston selonteon kohdentumisesta.

Aika	2007 - 2009	kesä-syys 2010	kevät 2011	kevät 2013
Asiantuntija- ja virkamies-työ	toimintaympäristökuvaus	tulevaisuuskatsaukset		
Poliittisesti päätettävät kokonaisuudet			hallitusohjelma	tulevaisuusselonteko
<i>Ministeriöiden strategiatyö</i>				

Toimenpide-esitys 3. Määritellään ennakointiverkoston tehtävät.

Ennakointiverkosto toimii ministeriöiden ennakkoinnin yhteistyölinkkinä ja koordinaattorina seuraavasti:

- Tuo päätöksentekoon ja keskusteluun laajavaikuttaisia muutostekijöitä ja kehitystrendejä sekä kartoittaa heikkoja signaaleja.
- Toimii yhteydenpidon foorumina valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelussa.
- Laatii toimintaympäristökuvauksen ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi.
- Edistää ministeriöiden ja eduskunnan välistä vuoropuhelua yhteydenpidolla tulevaisuusvaliokunnan sihteeristöön.
- Toimii yhteistyölinkkinä muiden kansallista ja kansainvälistä ennakointia harjoittavien keskeisten toimijoiden samoin kuin alueellisten ennakointiverkostojen välillä ja tukee niitä.
- Järjestää tulevaisuusfoorumeja ja asiantuntijaraateja ylläpitäen ja edistäen yleistä mielenkiintoa ennakointitoimintaa ja –menetelmiä kohtaan.
- Seuloo ennakointitietoa ja kiinnittää huomiota tulosten erilaisuuteen ja ennakointityön katvealueisiin.
- Parantaa ennakointitiedon vaikuttavuutta poliittisessa päätöksenteossa ja ehdottaa tapoja, joilla vaikuttavuutta voidaan parantaa.
- Kartoittaa ministeriöille yhteisiä merkittäviä ennakointiteemoja ja käynnistää niistä ennakointiyhteistyötä.

Liite 1: Ennakointi valtioneuvoston kansliassa ja ministeriöissä

Valtioneuvoston ennakointiverkosto on määritellyt ennakkoinnin tarkoittavan *järjestelmällistä, osallistavaa prosessia, jossa kerätään, arvioidaan ja analysoidaan tietoa sekä laaditaan perusteltuja kuvia ja visioita keskipitkän ja pitkän aikavälin tulevaisuudesta. Tulevaisuuden ennakkoinnilla pyritään parantamaan päätöksenteon tietopohjaa.*

Tähän liitteeseen on koottu ministeriöiden edustajien kuvaukset ministeriöissään ennakkoinnin nimellä kulkevista asioista. Ennakkoinnin ymmärryksessä, toteutuksessa ja kytkennässä strategiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon on ministeriöiden välillä eroja, eikä ennakointi ministeriöissä kaikilta osin täytä ennakointiverkoston määrittelemiä ennakkoinnin kriteereitä. Liitteen tarkoitus on nykytilanteen kartoituksena toimia osaltaan pohjana ministeriöiden ennakointityön kehittämiseksi.

Ennakointi valtioneuvoston kansliassa

Valtioneuvoston kanslian ennakointityö on liittynyt lähinnä valtioneuvoston tulevaisuusselontekojen valmisteluun. Tulevaisuusselonteossa, joka annetaan kerran vaalikaudessa, saatetaan keskeisiä Suomen tulevaisuuteen liittyviä asiakokonaisuuksia paitsi eduskunnan ja hallituksen väliseen käsittelyyn myös laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Valtioneuvoston kansliassa toimiva talousneuvoston sihteeristö tuottaa talousneuvoston toimeksiannosta tutkimuksia ja selvityksiä, joista useissa tarkastellaan maailman ja Suomen talouteen liittyviä laajahkoja tulevaisuuden kysymyksiä.

Tulevaisuusselontekomenettelyssä valtioneuvosto on kerran vaalikaudessa antanut eduskunnalle pitkän aikavälin kysymyksiä tarkastelevan selonteon, ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on laatinut siitä mietinnön, jonka eduskunta on lähettänyt valtioneuvostolle tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Viimeisin, vuoden 2004 lopulla annettu selonteko käsitteli väestökehitystä, väestöpolitiikkaa ja ikärakenteen muutokseen varautumista. Sen tausta-aineistona julkaistiin asiantuntijaraportteja, joissa tarkasteltiin eri näkökulmilta väestönmuutoksiin vaikuttavia tekijöitä ja ennakoitun väestökehityksen vaikutuksia.

Valtioneuvoston kanslia on vastannut selontekojen valmistelusta toimien yhteistyössä mm. ministeriöiden ja tutkimuslaitosten kanssa. Valtioneuvoston kanslia on lisäksi yhteistyössä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan ja kaupunkien tai maakunnan liittojen kanssa järjestänyt alueellisia tulevaisuusfoorumeita.

Tulevaisuusselontekomenettelystä tehtiin selvitys vuonna 2006 (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2007). Siinä katsotaan, että tulevaisuuden keskeisten kysymysten käsittely eduskunnan ja hallituksen välisenä vuoropuheluna on toimintamall-

li, jota on perusteltua jatkaa ja vahvistaa. Hallituksen ja eduskunnan tulevaisuusvuoropuhelussa kannattaa jatkossakin käyttää selontekomenettelyä.

Pääministeri Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus laatii energia- ja ilmastopoliittisen tulevaisuusselonteon.

Ennakointi ulkoasiainministeriössä

Kansainvälisen toimintaympäristön kehityksen ja muutosten ennakointi on olennainen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suunnittelua ja hallinnonalan varautumista tuleviin haasteisiin. Ennakoinnin aikajänne ja konkreettisuus vaihtelevat tehtäväalueittain. Toiminnallisten resurssien suuntaamiseen, kuten edustustoverkon kehittämiseen, vaikuttavat mm. arviot siitä, mitä vaatimuksia elinkeinoelämän kansainvälistyminen asettaa edustustojen tehtäville ja kuinka matkailijavirrat suuntautuvat ennakoiden konsulipalvelujen tarvetta. Edustustoverkon kehittämistä on tarkasteltava myös EU:n tulevaa merkitystä ja toimintaa koskevien arvioiden valossa.

Kehityspoliittikkaa ohjaavat tietyt strategiset asiakirjat kuten YK:n vuosituhatavoitteet, EU-tason suunnitelmat ja Suomen omat kehityspoliittiset ohjelmat, mutta ohjausasiakirjojen on perustuttava luotettaviin arvioihin globaaleista ja alue- ja maa-kohtaisista kehityspiirteistä, joita halutaan tukea tai torjua.

Perinteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on Suomen tapauksessa paljolti reaktiivista ja sidottua EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tavoitteellisuutta toiminnalle antavat kansallisella, EU- ja YK-tasolla ym. kansainvälisissä järjestöissä hyväksytyt suuntaviivat, ohjelmat ja strategiat. Käytännön politiikan suunnittelu vaatii kuitenkin tietoa ja realistista näkemystä siitä, miten toimintaympäristö todellisuudessa tulee kehittymään. Suomelle ratkaisevan tärkeää on esim. Venäjän tulevan kehityksen ennakointi, myös talouden osalta. Suomen paikkaa määrittää myös transatlanttisten suhteiden tulevaisuus sekä globalisaation kautta vaikuttava kansainvälisten poliittisten ja taloussuhteiden kehitys, ml. ilmasto- ja energiakysymykset. Globaalit sivilisaatioiden väliset ongelmat, kuten poliittisen islamin vaikutus ja terrorismin taustatekijät, ovat yhä keskeisemmällä sijalla. Nähtävissä on myös yksilötason turvallisuuskysymysten merkityksen sekä median ja suoran kansalaisvaikutuksen lisääntyminen tietotekniikan seurauksena myös UM:n toimikentällä.

Toimintaympäristön ennakoiminen on osa UM:n harjoittaman tutkimustoiminnan tavoitteita. Ministeriön suunnittelu- ja tutkimusyksikkö (STU) on yhteistyössä kotimaisten ja kansainvälisten yliopistojen tutkimuslaitosten kanssa, minkä tuloksena on syntynyt tutkimuksia sekä yhteisiä seminaareja ja konferensseja, jotka viime vuoden aikana ovat liittyneet enimmäkseen EU- ja ETYJ-puheenjohtajuuksien valmisteluun. Osa hankkeista on myös suorittanut ennakointia pidemmälle aikavälille. Yksikön edustaja oli mukana eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan Venäjän tulevaisuutta käsittelevän julkaisun valmisteluun osallistuneessa asiantuntijaryhmässä.

Sektoritutkimusten teettämisen ja tilaamisen ohella STU seuraa kotimaisten tutkimuslaitosten työtä ja osallistuu siihen mahdollisuuksien mukaan. Sama koskee kansainvälistä tutkimustoimintaa, jossa tärkeällä sijalla on ennakoitinaikokulmasta YK-järjestelmän, Maailmanpankin ja OECD:n tuottama aineisto. EU-puheenjohtajuuskaudella perustettiin Suomen aloitteesta jäsenmaiden politiikan suunnittelupäällikköiden epävirallinen verkosto, joka on kokoontunut myös Washingtonissa amerikkalaisten kanssa. EU-tasolla keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat EU:n turvallisuuspoliittinen instituutti (EUISS) Pariisissa, neuvoston Policy Unit ja komission asianomaiset yksiköt. Komission tulevaisuustutkimuksen yksikkö (Unit for Forward Studies) on kehittämässä parempaa horisontaalista yhteistyötä komission sisällä samoin kuin neuvoston suuntaan.

Globalisaation hallinnan osalta merkittävää tulevaisuuteen suuntautuvaa selvitystyötä on tehty UM:n tukeman Helsinki-prosessin puitteissa, joka on perustunut monipuoliseen kansainväliseen yhteistyöhön eri intressitahojen kesken. Ministeriön kehityspoliittinen osasto teettää ja rahoittaa tutkimusta, joka painottuu kansainväliin kehityskysymyksiin ja tukee Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan suuntaamista.

Ennakointi oikeusministeriössä

Viimeisten vuosikymmenien aikana tulevan kehityksen ennakointi on noussut yhä keskeisempään asemaan oikeusministeriön strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Etenkin kansainvälistymisen, tieteen ja teknologian kehityksen sekä toimintaympäristöjen jatkuvan muutostilan vuoksi ennakoinnissa käytettävän arviointitiedon merkitys on korostunut. Tietoon perustuva toimintapolitiikka (evidence based policy) nousee yhä keskeisempään asemaan. Sen mukaan toiminnan tulisi käsitellä todellisia ongelmia, olla eteenpäin katsovaa ja perustua tiedolle, eikä vain vastata lyhyen aikavälin paineisiin. Keskeisinä keinoina tällaisessa toimintapolitiikassa ovat olemassa olevan tutkimuksen hyväksikäyttö, uusien tutkimusten teettäminen sekä asiantuntijoiden hyödyntäminen päätöksenteossa.

Oikeusministeriöllä on viisi keskeistä politiikka-aluetta eli oikeusturvapolitiikka, säädöspolitiikka, kriminaalipolitiikka, maksuhäiriöpolitiikka ja demokraatiopolitiikka. Kaikilla näillä osa-alueilla ennakoinnin kannalta olennaiseksi on nähty tutkimustiedon käytön lisääminen strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Oikeusministeriö laatii kesään 2007 mennessä myös erillisen tutkimusstrategian. Tämän strategian mukaan tutkimustoiminnan tavoitetila (visio) vuonna 2012 muodostuu seuraavista osista: 1) tutkimustiedolla on olennainen merkitys ministeriön strategisessa suunnittelussa, päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä, 2) tutkimustoiminta vahvistaa oikeusministeriön kykyä reagoida toimintaympäristön muutoksiin sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla, 3) tutkimustoiminta on riittävän laajaa ja laadukasta tietoon perustuvan toimintapolitiikan tarpeisiin. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää hallinnonalan tutkimustoiminnan voimakasta laajentamista ja lisäresursointia. Tällä hetkellä tutkimus- ja kehittämismenojen osuus

oikeusministeriön hallinnonalan budjetista oli 0,24 %, kun vastaava osuus koko valtioneuvoston piirissä on keskimäärin 4,5 %.

Kriminaalipoliittinen päätöksenteko vaatii tuekseen säännöllisesti tuotettua perustietoa rikollisuuskehityksestä. Kriminaalipoliittinen suunnittelu ja päätöksenteko vaativat tuekseen myös tietoa kontrolliviranomaisten toiminnasta. Jotta kontrolli- ja seuraamusjärjestelmää voidaan kehittää oikeansuuntaisesti, on oltava tietoa nykyisen järjestelmän toimivuudesta ja vaikuttavuudesta.

Oikeusturvapolitiikan vaikuttavuuden seuraamiseksi oikeusministeriössä on rakennettu oikeusturvapolitiikan mittareita. Osa mittareista – kuten tuomioistuinten käsittelyajat – on suoraan saatavissa oikeusministeriön omista tilastoista. Suuri osa mittareista edellyttää kuitenkin tutkimusten hyväksikäyttöä. Tietoa tarvitaan mm. kansalaisten oikeusongelmista, tuomioistuinten, oikeusapupalveluiden ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisuelinten toimivuudesta sekä kansalaisten oikeustajunnasta ja luottamuksesta tuomioistuimiin.

Maksuhäiriöpolitiikan toteuttamisessa tarvitaan yleistä tietoa velkaantumisen ja velkahäiriöiden määrästä, velkaantumisen muodoista ja velkahäiriöiden syistä sekä pitkän ajan kehitystrendeistä. Lisäksi tarvitaan tietoa velkojen perinnästä ja velkaongelmaan reagoinnista.

Suunnitelmallinen säädöspolitiikka edellyttää voimakasta yleistä tutkimusta lain-säädännön ja lainvalmistelun kehityssuunnista etenkin EU-yhteydessä, uusien sääntelymuotojen kehittymisestä (esim. soft law, itsesääntely) ja merkityksestä sekä erilaisista vaihtoehtoisista sääntely- ja ohjauskeinoista. Lisäksi tarvitaan runsaasti tutkimuksia yksittäisten lakiuudistusten vaikutuksista.

Demokratiapolitiikan toteuttaminen edellyttää tietoa demokratian tilasta ja toteutumisesta yhteiskunnassa. Oikeusministeriön demokratiapolitiikan tueksi on kehitetty demokratiaindikaattorit, jotka edellyttävät runsaasti tutkimusta. Tutkimusta tarvitaan mm. vaali- ja puoluedemokratiasta, osallistuvasta demokratiasta ja sosiaalisesta pääomasta sekä asenteista poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan.

Ennakointitoiminnan laajentamisen ja kehittämisen keskeinen edellytys on Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja ministeriön tutkimusrahoituksen olennainen vahvistaminen.

Ennakointi sisäasiainministeriössä

Sisäasiainministeriössä päätöksentekoa palvelevan ennakoivan tutkimus- ja selvitystyön merkitys on kasvanut. Ennakointi on toimintatapana kaikilla osastoilla ja sen tuloksena tuotettiin vuoden 2006 aikana SM:n yhteinen tulevaisuuskausaus 'Turvallinen, monikulttuurinen, hyvinvoiva ja kilpailukykyinen Suomi'. Sisäasiainministeriössä on toimintaympäristön muutosten arviointia ja ennakointia varten

olemassa erillinen työryhmä, jonka tehtävänä on arvioida sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintaan vaikuttavia keskeisiä toimintaympäristön muutoksia. Tavoitteena on laatia arvioinnin pohjalta osastojen ja toimialojen rajat ylittävä kokonaiskuvaus niistä muutoksista, jotka vaikuttavat sisäasiainhallinnon toimintaan tulevaisuudessa. Työryhmässä ovat edustettuina kaikki ministeriön osastot.

Alueiden ja hallinnon kehittämisosastolla ennakoinnilla on jo pitkät perinteet liittyen yhteistyöhön alueiden kanssa maakunnittaisten kehitysarvioiden laadinnassa ja kehittämisohjelmien toteuttamisessa. Keskeisinä teemoina ovat olleet alueiden väestö- ja työvoimaresursseihin sekä osaamiseen liittyvien voimavarojen arviointi. Alueiden talouden ja aluepolitiikan rahoituksen seuranta ja ennakointi on myös tärkeä painopiste. Alueellista ennakointityötä on pyritty kytkemään yhteistyöhön valtakunnallisesti merkittävien ennakointiprojektien kanssa kuten 'Työvoima 2025-projekti' ja 'Koulutustarjonta 2012-projekti'. Alueiden omia ja myös keskushallinnon tarpeita varten on tehostettu alueellisen tiedon ja aineistojen tuotantoa tutkimusten, selvitysten ja yhteisten tietokantojen avulla. Myös yhteisiä ennakointimenetelmiä on kehitetty väestön, työvoiman, työpaikkojen sekä julkisen rahoituksen arvioimiseksi alueiden näkökulmasta. Aluekehityksen ennakoinnilla on tärkeä rooli luotaessa alueellisen kehittämistyön kokonaisstrategiaa sekä alueiden kehittämisohjelmia.

Kuntaosastolla ennakointi painottuu kuntien talouden seurantaan ja tulevan kehityksen arviointiin. Sisäasiainministeriö osallistuu yhdessä muiden ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa kuntien toimintojen ja talouskehityksen ennakointiin peruspalveluohjelman valmistelussa. Nykyinen peruspalveluohjelma koskee vuosia 2008-2011. Se sisältää arvion toimintaympäristön muutoksesta, talouden kokonaiskehityksestä, kuntatalouden kokonaiskehityksestä ja peruspalvelujen kehittämisestä. Ohjelma on osa kehysmenettelyä ja se tarkistetaan seuraavan kerran uuden hallituksen aloittaessa toimintansa.

Kuntien palvelujen järjestämisen kannalta erityisen merkittävää on luotettava ja riittävän tarkka kuntatalouden kehityksen ennakointi. Tätä varten ministeriön kuntaosastolla on erillinen kuntakohtainen ennakointimalli, jota päivitetään kuntatalouden makroennusteiden pohjalta valtion talousarvioesityksen valmistumisen jälkeen. Ennakoinnin avulla on mahdollista valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä tai päätettäessä kuntia koskevista velvoitteista reagoida esimerkiksi kuntatalouden eriytymiskehitykseen.

Sisäisen turvallisuuden eri osa-alueisiin (poliisi- ja pelastustoimi sekä rajaturvallisuus) vaikuttavat pitkälti samat muutostekijät kuin alueelliseen kehitykseen, hallintoon ja kuntiin, vaikkakin muutosten merkitys vaihtelee toimialoitain. Ulkomaa-laishallintoon ja maahanmuuttoon liittyviä muutostekijöitä on arvioitu omana kokonaisuutenaan. Ennen ministeriön yhteisen työryhmän perustamista saivat osastojen toimintaympäristön muutosten keskinäiset vaikutussuhteet vain vähäistä huomiota. Toimintaympäristön muutosten arviointityöryhmä arvioi toimintaympäristön muutosta ja ennakointia koko sisäasiainhallinnon näkökulmasta katsottuna ja pyrkii

muodostamaan yhteisen kokonaiskuvan. Toimintaympäristön muutosten arviointityöryhmän luominen ei kuitenkaan ole poistanut osastojen toimialakohtaista yksityiskohtaisempaa ja syvällisempää ennakointia.

Ennakointi puolustusministeriössä

Ennakointi luetaan puolustusministeriössä tutkimuksen, arvioinnin ja ennakkoinnin muodostamaan toiminnalliseen kokonaisuuteen, johon kuuluvat tieteellisellä tutkimuksella tapahtuva tiedonhankinta, erityyppinen arviointitoiminta ja ennakointi. Toiminnan tavoitteena on palvella ministeriön strategista suunnittelua, päätöksentekoa ja johtamista. Strategiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon kuuluvat turvallisuus- ja puolustuspoliittisten suuntalinjojen määrittäminen sekä muut puolustushallinnon merkittävät toiminnalliset linjavalinnat. Strateginen suunnitelma antaa perusteet puolustushallinnon pitkäjänteiselle kehittämiselle ja puolustusvoimien strategiselle suunnittelulle.

Tutkimustoiminnalla luodaan edellytykset rationaaliseen harkintaan ja tietoon perustuvalla päätöksenteolla. Toiminta on tulevaisuusorientoitunutta ja kohdistuu laaja-alaisiin kokonaisuuksiin strategisilla painopistealoilla. Arvioinnissa tarkastellaan jälkikäteisesti toteutunutta toimintaa ja verrataan sitä tavoitetilään. Ennakoivalla arvioinnilla edistetään hallinnonalan toiminnallista ja rakenteellista kehittämistä. Ennakkoinnilla muodostetaan perusteltuja visioita tulevaisuudesta.

Puolustusministeriössä tutkimus, arviointi ja ennakointi muodostavat vuorovaikutteisen kokonaisuuden strategisen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin kanssa. Yhtäältä tutkimus, arviointi ja ennakointi tukevat strategista suunnittelua. Toisaalta myös strategisen suunnittelun prosessiin sisältyy ennakointitoimintaa, sillä sen alussa laaditaan perusteellinen analyysi turvallisuusympäristön vaihtoehtoisista kehitysuunnista 20 vuoden aikajänteellä.

Tutkimus-, arviointi- ja ennakointitoiminta palvelee myös hallitusohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjojen toteutumisen seurantaa, tarkistamista sekä valtioneuvoston yhteistä ennakointitoimintaa. Tutkimus, arviointi ja ennakointi on luonteeltaan pitkäjänteistä ja sen myönteiset vaikutukset näkyvät yleensä vasta pitkällä aikavälillä.

Arviointi on luonteeltaan joko ennakoivaa ex ante –arviointia tai jälkikäteistä ex post –arviointia. Ennakoiva arviointi on osa toiminnan suunnittelua ja kehittämistä. Ennakoivan arvioinnin avulla voidaan torjua ratkaisujen ei-toivottuja vaikutuksia, varmistaa kehittämistoimien eteneminen tavoitteiden mukaisesti sekä toteuttaa oikea-aikaiset korjaustoimenpiteet. Jälkikäteisarviointissa tarkastellaan tavoitetilan ja saavutetun tosiasiallisen tilan välistä suhdetta. Arviointi kytkeytyy kiinteästi ministeriön keskeisiin prosesseihin ja raportointimekanismeihin ja kohdistuu kokonaisuuksiin, joilla on merkittävää yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Puolustusministeriö osallistuu valtioneuvoston yhteiseen ennakointiin sekä seuraa muiden merkittävien ennakointitoimijoiden työtä (mm. SITRA ja KTM:n ennakointifoorumi). Puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun liittyy kansainvälistä yhteistoimintaa keskeisten kumppanimaiden kanssa sekä EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan sisältyvän pitkän aikavälin visiotyön puitteissa. On tärkeää, että ministeriöissä tehtävä strateginen suunnittelu perustuu yhteismitallisiin arvioihin maamme tulevaisuuteen vaikuttavista avaintekijöistä, kuten väestön ja talouden kehityksestä. Valtioneuvoston ennakointi palvelee puolustusministeriön näkemyksen mukaan ministeriöiden strategista suunnittelua, jossa tarvitaan arvioita tulevasta kehityksestä. Ennakoinnilla luodaan perusteltuja toimintaympäristökuvauksia ja parannetaan rationaalisen päätöksenteon edellytyksiä. Yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa valtioneuvoston ennakointiverkoston kautta on ennakointitoiminnan keskeinen toimintatapa. Ennakoinnin ja siihen liittyvien metodien ja analysointimenetelmien avulla voidaan tunnistaa laajan turvallisuuskäsitteen piiriin kuuluvia, mahdollisesti myös sotilaallisia uhkia.

Sisällöltään tutkimus, arviointi ja ennakointi kattavat puolustusministeriön koko toimialan. Puolustusministeriön tutkimuksen, arvioinnin ja ennakoinnin painopistealueita ovat turvallisuusympäristön ja yhteiskunnan muutokset, muutosten vaikutukset puolustushallintoon sekä sotilaallisen maanpuolustuksen kehittäminen osana kokonaisuomaanpuolustusta ja kansallisia turvallisuusjärjestelyitä.

Keskeisiä sisällöllisiä teemoja tarkasteluvälillä vuoteen 2025 ovat:

- Turvallisuusympäristömme keskeisimpien toimijoiden pitkän aikavälin kehitysvaihtoehdot
- Kokonaisuomaanpuolustus. Sotilaallisen suorituskyvyn käyttö laaja-alaisten turvallisuusuhkien torjunnassa koko yhteiskunnassa ja kansainvälisesti.
- Yleinen asevelvollisuus. Ikäluokkien pieneneminen, yhteiskunnan muutokset ja puolustusjärjestelmän tarpeiden kehittyminen, uudet haasteet.
- Kriisinhallinta. Millaisia vaikutuksia kykyymme integroitua muihin toimijoihin kansainvälinen sotilasyhteistyö tuottaa? Millaista vaikuttavuutta saavutetaan kansalliseen järjestelmään osallistumalla kv. yhteistyöhön?
- Liittoutumisproblematiikka. Suhteet kansallisen puolustuksen tarpeisiin. Vaihtoehdot ja monenkeskisen yhteistyön mahdollisuudet.
- Sodankäynnin muutos. Sodankäynnin luonteen kehittymisen haasteet niin strategisella, toiminnallisella, teknologisella kuin resurssitasolla. Asevoimien uudet kyvyt ja toimintamuodot.
- Maanpuolustustahto. Yhteiskunnan ja arvojen muutos ja maanpuolustustahdon uudet muodot.
- Kustannustehokkuuden ja uusien toimintamallien kehittäminen. Uudet julkisen ja yksityisen sektorin väliset yhteistoimintamallit eri toimialoilla. Teknologisen kehityksen vaikutukset ja mahdollisuudet. Osaamistarpeet ja henkilöstö.
- Puolustusmateriaalihankintojen haasteet. Suomen puolustusmateriaaliteollisuuden toimintaedellytykset, kansainvälistyminen, materiaalin hankinta- ja ylläpito-kustannukset tulevaisuudessa.

- Lähialueturvallisuus. Itämeren alueen ja Venäjän kehitys.

Ajankohtaisia hankkeita, joissa on mahdollisuus myös poikkihallinnolliseen yhteistyöhön, ovat esimerkiksi:

- Puolustushallinnon organisaatiomuutosten alueellisten vaikutusten arviointi. (Miten organisaatioiden lakkauttamiset ovat vaikuttaneet alueiden taloudelliseen tilanteeseen ja talouden kehittymiseen, alueiden innovaatio- ja kilpailukykyyn sekä työllisyyteen ja osaamispotentiaaliin, varuskunta-alueen ja rakennusten käyttöön sekä ihmisten asenteisiin ja alueen julkikuvaan?)
- Uusien toimintamallien vaikutukset ja vaikutusten arviointikriteerit. (Nykyisissä kumppanuus- ja ulkoistamishankkeissa ex ante -arviointit ovat olleet business case -tyyppisiä ja niissä on otettu huomioon vain suoranaiset kustannukset ja hyödyt.) Toimintatapamuutoksilla on monenlaisia vaikutuksia eri sidosryhmiin ja muuhun yhteiskuntaan, kriisivalmiuteen, huoltovarmuuteen ja osaamistarpeisiin. Riskien optimointi on myös mahdollisuus. Laaja arviointikriteeristö palvelee strategista suunnittelua ja poliittista päätöksentekoa.
- Selvitys sotilaallisesta kriisinhallinnasta: nykytila, tavoitetila ja vaikuttavuus. (Määritetään kriisinhallinnan vaikutukset ja vaikutusten arviointiin soveltuvat mittarit, jotka mahdollistavat toiminnan nykytilan ja tavoitetilan arvioinnin.)
- Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen (YETT) strategiaan liittyvä tutkimus.
- Kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö turvallisuustutkimuksessa (erityisesti EU:n 7. puiteohjelman turvallisuustutkimuksessa).

Ennakointi valtiovarainministeriössä

Tulevaisuuden ennakointi ja kehitystrendien ja -mahdollisuuksien hahmottaminen on välttämätöntä, jotta valtiovarainministeriön vision mukaisesti tuleville sukupolville voitaisiin turvata talouden perusta ja valinnanmahdollisuudet. Ennakoinnilla palvellaan valtiovarainministeriön strategiatyötä, pitkän aikavälin suunnittelua sekä päätöksentekoa. Ministeriön strategian päälinjaukset tarkistetaan viiden vuoden välein. Ministeriössä on parhaillaan käynnissä VM 2012 -strategian valmistelu.

Voimassa olevan VM 2007 -strategian mukaisesti arvioituja vaikuttavuuteen liittyviä kriittisiä menestystekijöitä ovat erityisesti talouden kasvun ja vakauden aikaansaaminen, työllisyysasteen parantaminen sekä veroeurojen käytön tehostaminen. Tavoitteena on tämän mukaisesti talouden vakaata kehitystä, kasvuedellytyksiä sekä julkisen talouden kestävyyttä tukevan talouspolitiikan valmistelu sekä tulevien haasteiden ennakointi ja niihin varautuminen.

Ennakointityötä tuetaan myös ministeriön sisäisillä yhteistyöryhmillä, joilla pyritään vahvistamaan erityisesti talouspolitiikan valmistelua, valtion konserniohjausta sekä ministeriön hallinnonalan ohjausta. Ryhmät valmistelevat omaan asia- ja toi-

mintakokonaisuuteensa liittyen pitkän tähtäimen linjauksia sekä sopivat niiden toimeenpanosta, yhteisistä menettelyistä ja resurssien käytöstä.

Ennakointi kuuluu oleellisena osana useisiin valtiovarainministeriössä säännöllisesti julkaistuihin katsauksiin sekä erillisiin selvityksiin, joilla pyritään hahmottamaan tulevaa talouden kehitystä ja sen vaikutuksia julkisen talouden näkyymiin. Valtiovarainministeriö valmistelee vuosittain ehdotuksen valtion talousarvioksi seuraavalle vuodelle ja tarvittaessa lisätalousarvioiksi sekä ehdotuksen valtiontalouden kehyksiksi tuleville vuosille. Valtiovarainministeriö myös seuraa, ennustaa ja arvioi talouskehitystä Suomessa ja muualla, erityisesti EU-maissa. Ministeriössä tehtävien talousennusteiden keskeisenä tehtävänä on tuottaa aineistoa talouspolitiikan valmistelua, erityisesti juuri vuotuisen talousarvion ja kehysbudjetin laatimista varten. Selvityksissä käsitellään niin talouden lähivuosien näkymiä kuin myös keskipitkän (4 vuotta) ja pitkän aikavälin (50 vuotta) kehitysskenaarioita liittyen esim. ikääntymisen vaikutuksiin julkiseen talouteen.

Osa talouskehitystä analysoivista katsauksista tuotetaan kansainvälisen yhteistyön tarpeisiin. Ministeriössä tehdään runsaasti yhteistyötä ennakoinnissa EU:n ja OECD:n puitteissa. Valtiovarainministeriö vastaa mm. Suomen hallituksen vakausohjelman sekä ns. kansallisen Lissabon-toimenpideohjelman valmistelusta. Ikääntymisen vaikutuksia julkiseen talouteen arvioidaan yhdessä komission ja muiden EU-maiden kanssa EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymistyöryhmässä.

Ennakoiva näkökulma korostuu myös talous- ja rakennepolitiikan tueksi tehdyssä selvitystyössä. Talous- ja rakennepolitiikalla tarkoitetaan julkisen vallan toimenpiteitä kokonaistaloudellisten tavoitteiden kuten esimerkiksi talouskasvun, työllisyyden ja hintavakauden saavuttamiseksi. Tärkeimpiä tähän liittyviä julkaisuja ovat vuosittain tuotettavat Talouspolitiikan strategia –raportit.

Ennakointi opetusministeriössä

Koulutus- ja tiedepolitiikka

Opetusministeriössä ennakointi on kytketty kiinteäksi osaksi koulutus- ja tiedejärjestelmän strategista suunnittelua. Valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi suunnitelman koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta. Osana tätä suunnittelutyötä laaditaan ennuste ammatillisen peruskoulutuksen, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen koulutustarjonnasta. Ennusteen pohjalta valtioneuvosto tekee päätöksen koulutustarjonnasta.

Ennakointityö toteutetaan usean hallinnonalan ja hallinnon eri tasojen laajana yhteistyönä. Keskeisiä toimijoita opetusministeriön lisäksi ovat Opetushallitus, työministeriö ja sisäasiainministeriö sekä aluetasolla maakuntien liitot ja lääninhallitukset. Varsinainen ennakointimallin suunnittelu- ja kehittämistyö sekä laskenta suoritetaan Opetushallituksessa.

Koulutustarve-ennakoinnin perustana ovat työministeriön työvoimaennakoinnit, joiden tavoitteena on mm. tarkastella työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehitystä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Koulutustarve-ennakoinnin kannalta keskeisiä ovat työministeriön tuottamat toimialoittaiset työvoiman kysyntäennusteet. Toimialaennusteen pohjalta Opetushallituksessa ennakoidaan kunkin toimialan ammattirakenne. Kun siihen liitetään ammattiryhmittäiset poistumalaskelmat, saadaan uuden työvoiman tarve ammattiryhmittäin. Ammattiryhmittäisen työvoiman tarve-ennusteen perusteella saadaan laskettua sektori- ja alakohtainen koulutustarve.

Koulutustarve-ennakointi ulotetaan myös maakuntatasolle. Tätä työtä toteutetaan ja kehitetään Opetushallituksen johdolla yhteistyössä erityisesti maakuntien liittojen, sisäasiainministeriön ja työministeriön kanssa.

Seuraavaa kehittämissuunnitelmaa varten on kehitetty myös aikuiskoulutuksen ennakointimalleja. Työtä on tehty sekä opetusministeriössä että Opetushallituksessa.

Opetusministeriö hyödyntää yllä kuvatun perusennakoinnin lisäksi hallinnonalansa toiminnan suunnittelussa laajasti muiden sektoriministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian piirissä toteutettua työtä. Lisäksi erityisesti Euroopan sosiaalirahaston varoin on ollut mahdollista toteuttaa toiminnan suunnittelun kannalta tärkeitä ennakointihankkeita, joiden resursointi muutoin olisi ollut hankalaa. Tällaisia hankkeita ovat olleet mm. eri toimialojen osaamistarpeita ennakoivat hankkeet ja osaamistarpeiden laadullista ennakointia kehittävät hankkeet.

Koulutustarpeiden ennakointia, erityisesti klusteriennakointia, toteutetaan myös osana koulutustoimikuntaorganisaatiota. Koulutustoimikunnat ovat toimialoittain asetettuja kolmikantaisia elimiä, joiden tehtävänä on mm. seurata alan kehitystä osaamistarpeiden näkökulmasta. Toimintaa tukemaan on asetettu koulutustarpeiden ennakoinnin koordinaatioryhmä, joka voi käynnistää erilaisia ennakointihankkeita.

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan sektori

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan ennakointitoiminta on tapahtunut pääasiassa kullakin politiikkalohkolla toteutettujen laajempien suunnittelu- ja kehittämishankkeiden yhteydessä. Yhteiset toimintaympäristön muutokseen liittyvät ennakoinnit ovat melko vaatimattomia katsauksia talousarvioesitysten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien yhteydessä. Valtioneuvoston ennakointiverkoston laatima toimintaympäristön muutoksen ennakointiraportti tarjosi kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan kehittämiseksi hallituskauden ylittävän näkemyksen tärkeimpien muutostekijöiden osalta. Toimialojen työvoima- ja koulutustarpeita on ennakoitu edellä mainittujen koulutussuunnittelun ennakointihankkeiden yhteydessä.

Kulttuuripolitiikan tutkimuksen edistämistätiön (Cupore) perustaminen vuonna 2002 jäntevöitti alan sektoritutkimusta ja tarjosi samalla mahdollisuuden alan enna-

kointitoiminnan tehostamiselle. Säätiön toimeksiannosta laadittiin tutkimusraportti *Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus: kipupisteet ja kehitysvaihtoehdot* (Cupore 6/2005). Kehitysvaihtoehtoja tarkastellaan skenaariotekniikalla.

ESR -rahoituksella käynnistettiin vuonna 2002 kulttuurin ja liikunnan toimialojen työelämäkehitystä ja osaamistarpeiden muutoksia ennakoiva hanke KLEROT, jonka tulokset julkistettiin Cuporen raporteissa 3/2004 ja 9/2005. Hankkeen yhteydessä on valmistunut taiteen ja kulttuurin ammattikorkeakoulutusta käsittelevä Katri Halosen erillishanke tuottajan työnkuvan ja toimikentän muutoksista lähitulevaisuudessa (Cupore 5/2004).

Erilaiset väestö-, talous- ja työvoima- sekä koulutuspolitiikkaa palvelevat ennakoinnit tarjoavat tällä hetkellä tyydyttävän kuvan toimintaympäristön haasteiden muutoksista. Parhailaan on meneillään hanke kulttuuripolitiikan toimialan strategiatyön kehittämiseksi. Sen yhteydessä käsitellään erilaisia tiedonhankinnan kehittämishaasteita mm. ennakoinnin järjestämistä toimialalla.

Ennakointi maa- ja metsätalousministeriössä

Maa- ja metsätalousministeriön strategiassa todetaan, että monet toimintaympäristön muutokset aiheuttavat ministeriölle vaatimuksia vastata uusiin haasteisiin. Euroopan unionin laajentuminen lisää tarvetta pitää entistä enemmän esillä Suomen tavoitteita. Globalisoituminen vaikuttaa luonnonvaroista tuotettujen hyödykkeiden markkinoihin ja painottaa kilpailukyvyn merkitystä. Ilmastonmuutos edellyttää ympäristöriskeihin varautumista ja ryhtymistä toimenpiteisiin, joilla ilmaston lämpenemistä ehkäistään. Uusiutumattomien luonnonvarojen ehtyessä uusiutuvien luonnonvarojen merkitys kasvaa. Myös elintarviketurvallisuus saa lisää painoarvoa. Maa- ja metsätalousministeriön toimialan laajuus, alan tulevaisuuden mahdollisuudet ja hallinnonalalla käytettävissä oleva tutkimusosaaminen antavat hyvät lähtökohdat edistää uusiutuvien luonnonvarojen hoitoon ja käyttöön perustuvaa hyvinvointia.

Strategiassa ministeriön toiminta-ajatus on määritelty seuraavasti: Maa- ja metsätalousministeriö johtaa uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käytön politiikkaa osana valtioneuvostoa ja Euroopan unionin päätöksentekoa. Ministeriön määrittelemässä visiossa Suomi on uusiutuvia luonnonvaroja kestävästi, monipuolisesti ja tehokkaasti hyödyntävä yhteiskunta, jossa ihminen ja luonto voivat hyvin. Visionsa mukaisesti ministeriön pyrkimys on edistää uusiutuvien luonnonvarojen käyttöä tavalla, joka turvaa ihmisten terveyden, luo hyvät taloudellisen toiminnan edellytykset ja edistää luonnon hyvinvointia.

Maa- ja metsätalousministeriön toimiala on laaja ja monipuolinen. Valtioneuvoston tehtäväjaon mukaan maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat maatalous, maaseudun kehittäminen, metsätalous, kala-, riista- ja porotalous, elintarvikkeiden

ja maatalouden tuotantopanosten turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi, kasvinterveys, maanmittaus ja paikkatietojen yhteiskäyttö sekä vesitalous.

Maa- ja metsätalousministeriön yksi strateginen päämäärä on kehittyä aktiiviseksi, ennakkoluulottomaksi ja tulevaisuuteen suuntautuvaksi ministeriöksi, joka johtaa toimialan kehitystä tulevaisuuteen. Tältä osin pyrkimys on mm. vahvistaa ministeriön sisäistä yhteistyötä ja kehittää aktiivisesti yhteistyötä ministeriöiden välillä. Ministeriön ja hallinnonalan strategiatyössä toimintaympäristön kehitystä arvioidaan laajasti kattaen koko toimintakentän.

Ennakointia maa- ja metsätalousministeriössä johdetaan pääosin osastoilta, jotka vastaavat eri politiikkasektoreista. Keskeisten politiikkasektoreiden toimintaa suuntaavat strategiset asiakirjat. Esimerkkejä ministeriön strategioista ovat mm. maatalouspoliittinen selonteko, kansallinen metsäohjelma, selonteko elintarviketurvallisuudesta, maaseutupoliittinen kokonaisohjelma ja maaseutupoliittinen erityisohjelma, elintarviketalouden laatustrategia, Suomen zoonosisstrategia, kansallinen kasvisuojelustrategia, maatalouden bio- ja geenitekniikkastrategia, vapaa-ajan kalastuksen kehittämisstrategia, rakentaminen maaseudulla -strategia ja ilmastonmuutoksen sopeutumisstrategia. Strategia-asiakirjoja päivitetään, kun toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia ja toimintaa on tarpeen linjata uudelleen. Esimerkiksi metsäosasto on aloittanut kansallisen metsäohjelman tarkistamisen niin, että uusi ohjelma voidaan viedä valtioneuvoston hyväksyttäväksi loppuvuodesta 2007.

Aineistoa tulevaisuuteen vaikuttavan päätöksenteon pohjaksi saadaan osaltaan oman hallinnonalan sektoritutkimuslaitoksilta. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla keskeisiä tutkimuslaitoksia ovat Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Metsäntutkimuslaitos sekä Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. Laitosten tutkimustoiminnalla sekä ministeriön sitomattomalla tutkimusrahoituksella tuotetaan tietoa ja osaamista poliittisen päätöksenteon tueksi ja elinkeinotoiminnan kehittämiseksi. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan sektoritutkimuksen tavoitteeksi on asetettu, että tutkimustoiminnan tulee olla kansainvälisesti korkeatasoista, hyvin verkottunutta ja vastata yhteiskunnan tarpeisiin.

Ministeriön ennakkoinnin sisältöön ja tuloksiin voi tutustua yksityiskohtaisemmin internetsivuilla (<http://www.mmm.fi/fi/index/tutkimus/ennakointi.html>).

Ennakointi liikenne- ja viestintäministeriössä

Liikenne- ja viestintäministeriössä tutkimus- ja ennakkointityö on olennainen osa politiikka- ja muiden toimenpiteiden suunnittelua ja päätöksentekoa. Merkitys on kasvavassa globaalistuvassa ja yhä vaikeammin ennustettavassa toimintaympäristössä. Ennakointia ei ole erikseen organisoitu, vaan se on osa substanssivirkatyötä.

Ministeriön vastualueet – viestintä ja liikenne – ovat olleet ennakoitavuuden näkökulmasta varsin erilaisia. Useita liikenteen ratkaisuja, erityisesti isoja investointeja, on perusteltu kymmenien vuosien aikana saavutettavilla hyödyillä ja ratkaisut myös vaikuttavat vuosikymmenten ajan liikkumisen ja kuljetusten mahdollisuuksiin. Viestinnän aikajänne on ollut selvästi lyhyempi.

Liikenteen ennakoinnissa on erityisen tärkeää ennakoida toimintaympäristöä ja sen muutoksia. Kansainvälinen kehitys, ml. Venäjä ja lähialueet, elinkeinoelämän muutokset, alue- ja yhdyskuntarakenne, työelämän järjestelyt, ihmisten käyttäytyminen, arvot ja asenteet vaikuttavat käytettävissä olevien varojen sekä liikenteen hinnan ja tarjonnan lisäksi liikennetarpeeseen ja käyttöön. Siten edellä mainittujen tekijöiden ennakointi on liikenteen teknologian ja energian ennakoinnin ohella avainasemassa. Valtioneuvoston ennakoitavuudessa laadittu Toimintaympäristökuvaus onkin liikenne- ja viestintäministeriön kannalta ollut hyvä yleiskatsaus, jota on syvennetty ja tarkennettu omassa työssä.

Liikenne on kasvanut varsin tasatahtiin talouden kasvun myötä. Liikenteen haitat ovat kasvaneet samassa suhteessa ja vahvat haasteet kuten ilmastonmuutos tulevat määrittämään uudelleen liikennepolitiikan suuntaa. Teknologian kehitys tulee myös mahdollistamaan uudentyyppisten liikennepoliittisten keinojen käytön kuten esimerkiksi henkilöauton käytön hinnoittelun ajan ja paikan mukaan. Tilanteen hallinta edellyttää panostusta myös ennakoivaan tutkimustyöhön.

Liikenne- ja viestintäministeriö julkaisee vuosittain toiminta- ja taloussuunnitelmansa yhteydessä keskipitkän aikavälin arviot liikenteen kehityksestä. Pitkän aikavälin arvioita laaditaan tarvittaessa. Kaupunkiseuduilla liikennejärjestelmäsuunnitelmien yhteydessä ja niiden pohjaksi tehdään liikenteen kehitysarviot, samoin jokaisen suunniteltavan liikenneinvestoinnin yhteydessä.

Ministeriössä on maaliskuun lopussa 2007 julkistettu ”Liikenne 2030, Suuret haasteet, uudet linjat”, jonka tarkoituksena on kannustaa yhteiskunnallista keskustelua liikennepolitiikan suunnasta ja tulevaisuuden linjauksista. Kesäkuussa julkaistu tulevaisuuskuva perustui tähän strategiatyöhön. Työssä on hyödynnetty hallinnon alan ennakoitavuutta.

Viestinnässä ennakoinnin suuri haaste on nopeasti kehittyvä viestintäteknikka ja sen vaikutus ihmisten arkielämään ja yritysten toimintaan. Uusimman tieto- ja viestintäteknikan yhteiskunnallisia vaikutuksia ja sen haasteita viestintäpolitiikalle vuoden 2015 tarkastellaan tekeillä olevassa Arjen tietoyhteiskunta –strategiassa. Lisäksi tarkastellaan mahdollisuuksia soveltaa uutta tekniikkaa liikennepalveluissa, logistiikassa ja liikenneturvallisuuden parantamisessa. Työtä hyödynnettiin myös kesäkuussa julkaistussa tulevaisuuskuvaussuunnitelmassa.

Ennakointi kauppaja teollisuusministeriössä

Yhteenveto

Kokonaisuutena tarkastellen ennakkoinnin rooli ja merkitys ministeriön politiikan kehittämisessä (tavoitteet, näkökulmat, sisältö, toteutustapa, hyödyntäminen yms. tekijät) kaipa edelleen selkeyttämistä.

Pääsääntöisesti ennakkointia ei ministeriössä mielletä omaksi selkeästi organisoiduksi/prosessoiduksi toiminnokseen vaan se on osa jokapäiväistä virkatyötä ja osastojen rahoittamaa tulevaisuussuuntautunutta, erikseen määriteltyjä ilmiöitä koskevaa tutkimus-, selvitys- ja arviointitoimintaa. Vaihtelevassa määrin hyödynnetään myös hallinnonalan laitosten toimesta ja muualla tehtävää ennakointi-, strategia- tai muuta tulevaisuustyötä. Tällä tavalla tuotettua tietoa hyödynnetään erilaisissa sisäisissä prosesseissa, joiden tuloksena syntyy toimintasuunnitelmia tai pidempiaikaisia ohjelmia ja strategioita. Osastojen välisen ennakoivan työn vuorovaikutus on satunnaista. Ministeriön eri osastoilla tehdyn tutkimuksen, ennakkoinnin ja arvioinnin linkki strategiaprosessiin näyttäisi olevan suhteellisen heikko.

Lähivuosien haasteena on vahvistaa politiikan tietopohjaa yhteistyössä hallinnonalan toimijoiden kanssa. Hallinnonalalle pyritään luomaan sellaiset yhteistyörakenteet ja –käytännöt, jotka mahdollistavat toimijoiden nykyistä tiiviimmän yhteistyön KTM –konsernin strategian, politiikan kehittämistä ja muuta päätöksentekoa palvelevassa tutkimuksessa ja tiedon tuotannossa, ml. ”ennakointi”. Tietopohjan vahvistaminen olisi omiaan luomaan edellytyksiä hallinnonalan konserniohjaukselle ja sille, että hallinnonalan laitoksilla on käytettävissään mahdollisimman hyvät yhteiset aineistot strategian ja politiikan kehittämistä varten.

Osastoille tehtävästä ennakoinnista

Ministeriön elinkeino-osasto ohjaa TE -keskusten ennakointitoimintaa osana TE -keskustoiminnan kehittämistä. TE -keskusennakointi palvelee kuitenkin pääasiassa TE -keskuksissa tehtävää päätöksentekoa.

Teknologia-osastolla tehtävän ennakkoinnin tavoitteena on tukea kansallisen teknologia- ja innovaatiopolitiikan kehittämistä osana ministeriön elinkeinopolitiikkaa ja muuta yhteiskunnallista kehittämistyötä. Ennakointi tarkastelee teknologian ja ympäröivän maailman vuorovaikutusta tulevaisuusperspektiivissä. Ennakkoinnin avulla pyritään tunnistamaan tähän liittyviä kansallisesti merkittäviä uhkia ja mahdollisuuksia sekä niihin liittyviä politiikkatarpeita. Keskeinen tavoite on ollut edistää myös laajemmin ennakointitiedon välittymistä ja hyödyntämistä, toimijoiden verkottumista sekä ennakointimenetelmien ja käytäntöjen kehittämistä.

Teknologiaosasto on viime vuosina pyrkinyt kehittämään ennakointitoimintaansa. Muutamien erillisten ennakointihankkeiden lisäksi on pilotoitu ja kehitetty Ennakointifoorumi –konseptia (www.ennakointifoorumi.fi). Ennakointifoorumia – kuten

ei muutakaan ennakointityötä ole kuitenkaan onnistuttu toivotulla tavalla hyödyntämään teknologia- ja innovaatiopolitiikan kehittämisessä. Jatkossa pyritäänkin kiinnittämään enemmän huomiota siihen, että Ennakointifoorumi ja ennakointihankkeet jäsentyvät nykyistä vahvemmin ministeriön haasteista ja ongelmanasettelusta käsin. Teknologian tutkimuksen ja ennakoinnin välistä vuorovaikutusta pyritään tiivistämään.

Teknologiaosasto on osallistunut EU:n rahoittamaan ForSociety ERA –nettiin, jonka kautta on saatu tietoa ja kokemusta alan ennakointityöstä muissa maissa, sekä EU:n Komission organisoimaan pohjoismaiseen ennakointiyhteistyöhön (Nordisk Innovations Centerin rahoittama Nordic Foresight Forum –hanke). Osasto on myös toiminut koordinaattorina EU:n rahoittamassa innovaatiotutkimuksen Vision ERA –netissä (<http://www.visioneranet.org/>). Teknologiaosasto on mukana OECD:n tiede- ja teknologiapolitiikan komiteassa ja sen alaisessa teknologia- ja innovaatiopolitiikan työryhmässä (TIP) ja osallistuu niiden alaisuudessa toteutettaviin tulevaisuussuuntautuneisiin hankkeisiin ja seuraa niiden puitteissa tehtävää muuta ennakointityötä. OECD:llä on myös erityinen International Futures Programme, jonka alaisuudessa toteutetaan erilaisia tulevaisuushankkeita. Teknologiaosasto on osallistunut hankkeeseen, jonka aiheena oli ”Emerging Systemic Risks”.

Ministeriön energiaosaston ennakointi liittyy energian kysyntään, tarjontaan, kasvi-huonekaasupäästöihin ja politiikkatoimien vaikuttavuuteen. Ennakoinnin menetelmiä ovat energiaosastolla kehitetyt lyhyen ja pitkän aikavälin mallijärjestelmät, tutkimuslaitosten (erityisesti VTT ja VATT) kansantalous- ja energiamallit ja pitkän aikavälin tarkastelussa käytettävä skenaarioanalyysi. Osaston ennakointityön aikaväli on 1–5 vuotta (lyhyt) ja 20–30 vuotta (pitkä aikaväli). Tutkimusmäärärahoilla rahoitettavat hankkeet ovat tärkeitä perustiedon hankinnassa.

Energiaosaston ennakointityö kytkeytyy vuosittain valtion talousarvioon (erityisesti energiaverotuksen suunnitteluun) ja myös TTS:aan sekä 3–4 vuoden välein kansallisten energia- ja ilmastostrategioiden päivitykseen. Käytettäviä tietolähteitä ovat omat tietokannat, Tilastokeskus, EU, OECD/IEA ja muut. Tiedon päivitys on jatkuvaa ja se tehdään pääosin osastolla virkatyönä. Energiaosaston ennakointi on jatkuvassa yhteydessä EU:n komissiossa tehtävään vastaavaan työhön ja EU:n tuloksia käytetään osittain lähtötietona omissa selvityksissä. OECD/IEA:n energia-analyysit ovat tärkeä lähtökohta pitkän aikavälin työlle, erityisesti energian maailmanmarkkinahintojen kehityksen osalta.

Ennakointi sosiaali- ja terveysministeriössä

Ennakoitava tieto

Sosiaali- ja terveysministeriön alaan kuuluu sosiaali- ja terveyspolitiikka, sosiaalisen turvallisuuden ja terveyden edistäminen ja ympäristöterveydenhuolto, sosiaali-

ja terveyspalvelut, sosiaalivakuutus (eläke-, sairaus- ja työttömyysvakuutus), yksityisvakuutus, työsuojelu ja tasa-arvon edistäminen.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on ennakointi- ja strategiatyössä pitkät perinteet. Sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen ennusteita on tehty sosiaali- ja terveysministeriössä 1970-luvulta alkaen. Viimeisten runsaan 20 vuoden aikana on 5–7 vuoden välein toteutettu suurempi valmistelutyö, sosiaalimenotoimikunta tai vastaava, jonka yhteydessä on valmisteltu pitkän aikavälin ennuste sosiaalimenoista ja rahoituksesta. Samassa yhteydessä arvioidaan sosiaali- ja terveysalan työvoiman kehitystä.

Ensimmäinen koko hallinnonalan kattava strategia ”Sosiaali- ja terveyspolitiikan lähtökohtia ja suuntaviivoja” tehtiin vuonna 1982. Tuorein strategia valmistui vuonna 2006; ”Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa”.

Muita huomattavia viimeaikaisia suurempia hankkeita ovat:

- * ”Tulevaisuuskatsaukset” hallitusohjelmatyön taustaksi vuosina 2003 ja 2006.
- * Terveys 2015 –kansanterveysohjelma
- * Kansallinen terveysprojekti 2002 – 2007
- * Sosiaalialan kehittämishanke
- * Perhepolitiikan strategia
- * Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman ja koulutuksen ennakkoinnin yhteistyöryhmä
- * Sosiaalialan osaajat 2015 - Sosiaalialan osaamis-, työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointihankkeen loppuraportti.

Strateginen suunnittelu ohjaa huomion suuriin linjoihin, antaa yhteisen keskustelupohjan, auttaa ennakoimaan menokehitystä, tarjoaa välineitä muutosten hallintaan ja nopeuttaa korjaustoimenpiteitä. Ennakointityön avulla voidaan tulevaisuudesta muodostaa yhteistä näkemystä. Vaihtoehtoisten skenaarioiden avulla pyritään hahmottamaan, mitkä tekijät vaikuttavat kehitykseen eniten sekä kuinka saada välineitä muutosten hallintaan ja tarvittaviin korjaustoimenpiteisiin. Ennakointitieto on siten ministeriön hallinnonalan talous- ja toimintasuunnitelman ja strategisen suunnitelun oleellinen perusta.

Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimii useita eri alan tutkimus- ja kehittämislaitoksia sekä hallinnollisia tehtäviä hoitavia lupa- ja valvontaviranomaisia. Kullakin osa-alueella ennakointitarve on erilainen.

Sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen kehitysarviot ovat luonteeltaan projektioita, joiden avulla heijastetaan olemassa oleva tilanne tietyn ajanjakson päähän tulevaisuuteen. Projektioiden tarkoituksena on saada selville, millaiseen lopputulokseen nykyinen sosiaaliturvan lainsäädäntö, väestökehitys, työvoimakehitys, työmarkkinakäyttäytyminen (esim. eläkkeelle jääminen) tai muut yhteiskunnalliset muutokset johtavat.

Sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien kehityksen ennakointi on keskeistä ehkäisevän toiminnan kehittämisessä. Ehkäisevän työn ydin on tukea ihmisten hyvinvointia suojaavia tekijöitä ja auttaa poistamaan hyvinvoinnin riskitekijöitä ennen kuin ne aktualisoituvat hyvinvoinnin vajeiksi ja ihmisten ongelmiksi. Hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistämiseen liittyvä vastuu kuuluu kaikille politiikan lohkoille, sillä eri sektoreiden suunnitelmilla ja päätöksillä on sosiaalisia seurauksia, jotka vaikuttavat ihmisten hyvinvointiin ja osallisuuteen yhteisöissään. Ennakointia on erityisen tärkeää tehdä yhteistyössä niiden tahojen kanssa, joiden työ kohdentuu asumiseen, koulutukseen, työhön, liikkumiseen sekä vapaa-aika- ja kulttuuripalveluihin.

Koska sosiaali- ja terveydenhuolto on työvoimavaltainen ala, jonka työvoimatarpeet tulevat kasvamaan aikaisempaa voimakkaammin väestön ikärakenteen muutoksen ja palvelutarpeen kasvun myötä, työvoimatilanteen seuranta ja työvoimatarpeiden ennakointi nousivat strategisiksi painoalueiksi 2000-luvulle tultaessa. Sosiaali- ja terveysministeriössä toimi vuosina 2003-2005 Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman ja koulutuksen ennakoinnin yhteistyöryhmä, joka jatkoi vuosina 2000-2001 toimineen Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeen ennakointitoimikunnan työtä. Tarkoitus on asettaa vuonna 2007 työvoimatilanteen ja koulutustarjonnan seurantaan sekä työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointiin virkamiesverkosto, jossa on mukana sosiaali- ja terveysministeriön ohella muitakin työvoiman ja koulutuksen seurantaa ja ennakointia tekeviä keskushallinnon tahoja.

Sosiaali- ja terveysministeriö on osallistunut myös työministeriön Työvoima 2025 – projektissa ja opetusministeriön Koulutustarjonta 2012 –projektissa avautuvien työpaikkojen ja koulutuksen aloittajatarpeiden ennakointiin. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimakehitystä, -vajeita ja työvoiman liikkuvuutta sekä alan koulutuksen saaneiden sijoittumista eri toimialoille seurataan yhteistyössä Stakesin, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen, Suomen Lääkäriliiton ja Suomen Hammaslääkäriliiton kanssa.

Ennakointi työministeriössä

Työministeriössä on 1970-luvulta lähtien ennakoitu työllisyyden ja työvoiman pitkän aikavälin kehitystä 3-4 neljän vuoden välein toteutetuissa projekteissa. Kaksi kertaa vuodessa laadittavassa Työmarkkinakatsauksessa työmarkkinoita ja tulevaisuuden näkymiä arvioidaan lyhyemmällä aikavälillä sekä koko maan tasolla että aluetasolla työvoima- ja elinkeinokeskuksittain. Viime vuosina myös työhallinnon strategiassa on tulevaisuutta arvioitu tuoden selkeästi esiin pidemmän aikavälin haasteet.

Työvoima 2025-projekti julkaisi raporttinsa vuoden 2007 alussa. Raportissa analysoidaan laaja-alaisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan sekä työelämän kehitystä lähivuosina ja pidemmällä aikavälillä. Näitä kysymyksiä tarkastellaan koko talouden ja yhteiskunnan viitekehyksessä ottaen huomioon globaalista toimintaympäris-

töstä ja integraatiosta aiheutuvat haasteet. Raportti on viides neljän vuoden välein ilmestyneiden, samantyyppisten raporttien sarjaa alkaen 1990-luvun alusta. Kehitysnäkymät ja laskelmat tuotetaan laajassa, poikkihallinnollisessa työryhmässä asiantuntijayhteistyönä. Työ palvelee työhallinnon oman toimintapolitiikan suunnittelua, mutta laajasti myös muita toimijoita, kuten muuta julkista sektoria, yrityksiä ja työmarkkinajärjestöjä.

Työvoima 2025-projektissa laaditut arviot työllisyyden toimialoittaisesta kehityksestä ovat perustana opetusministeriön ja Opetushallituksen pitkän aikavälin koulutuksen määrällisille arvioille Koulutustarve 2012-projektissa. Työvoima 2025- ja Koulutustarve 2012-projektien koko maan työllisyys-, työvoima- ja koulutusarviot alueellistetaan sisäasianministeriön, maakuntien liittojen ja opetushallinnon yhteistyönä¹⁴.

Työmarkkinakatsaus laaditaan yleiseen käyttöön (kaksi kertaa vuodessa), mutta ennen kaikkea työministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaa, talousarvioesitystä ja työvoimapolitiittisten tulostavoitteiden suunnittelua ja seurantaa varten. Laadinnassa lähteinä ovat työministeriön omat laskelmat työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehityksestä, Etlalta tilatut alueellisiin kysyntämalleihin perustuvat tuotanto-, työllisyys- ja työvoimaluvut sekä työvoima- ja elinkeinokeskusten ja työvoimatoimistojen omat arviot alueidensa talouden ja työvoiman kehityksestä ja työttömyyden rakenteesta.

Työmarkkinoiden toimivuus ja työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointi on yhä keskeisempää talouden ja tuotannon kansainvälistyneessä rakennemuutoksessa ja väestörakenteen ikääntyessä. Työ-, opetus- ja kauppa- ja teollisuusministeriöillä on useita yhteisiä ennakointihankkeita koskien aikuiskoulutusta ja aluetason työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoinnin tiivistämistä¹⁵.

Ennakointi ympäristöministeriössä

Ympäristöministeriössä harjoitettava ennakointi painottuu elämäntapojen, tuotannon ja kulutuksen muutoksiin ja näistä fyysiselle ympäristölle aiheutuviin muutoksiin. Tavoitteena on edistää kestävää kehitystä eli sellaista maailmaa, jossa luontoon ja luonnonvaroihin kohdistuva rasitus ei pitkälläkään aikavälillä ajaudu umpikujaan. Ennakoinnissa ovat siten mukana sekä luonnontieteet että käyttäytymistieteet. Monet ihmisten käyttäytymiseen liittyvät ilmiöt tuleekin ensin hahmottaa ja selittää ennen kuin voidaan esittää niiden kehitymisestä arvioita.

¹⁴ Kesäkuussa 2006 EU:n komission työllisyysosasto järjesti Lissabonin strategian työllisyystavoitteisiin liittyvän arvioinnin Suomen työvoima- ja koulutustarpeen ennakoinnista. 'Forecasting Skills and Labour Market Needs' –seminaarin aineisto löytyy internet-sivuilta osoitteesta:

<http://www.mutual-learning-employment.net/ForecastingSkillsandLabourMarketNeeds>

¹⁵ Näistä hankkeista löytyy tietoa TM:n, OPM:n ja opetushallituksen internet-sivuilta.

Ministeriön ennakointi on pääosin siten sektoroitunutta, että tarkastelu kohdistuu yhteen aihepiiriin kerrallaan, esim. vaikkapa jätehuoltoon tai rakennusten peruskorjaamiseen. Muutamista ilmiöistä pidetään yllä "pöytälaatikkomuistiota", joka tarjoaa valmiuden osallistua tarvittaessa aihetta koskevaan julkiseen keskusteluun. Tieteen ja teknologian seuranta on, vaikka se ei olekaan järjestelmällistä. Ministeriön kannalta on relevanttia, että myönteistä kehitystä tuetaan eikä asetuta vahingossa sen esteeksi. Ministeriön julkaisemassa Asu ja Rakenna -lehdessä on julkaistu muutamia artikkeleita, joissa selostetaan ministeriön näkemyksiä tulevasta kehityksestä.

Liite 2: Valtioneuvoston ennakoitiverkoston työhön osallistuneet henkilöt

Valtioneuvoston ennakoitiverkoston jäseninä ovat toimineet:

neuvotteleva virkamies Heli Saijets työministeriöstä (puheenjohtaja)
neuvotteleva virkamies Pekka Tiainen työministeriöstä (varapuheenjohtaja)
neuvotteleva virkamies Riitta Kirjavainen valtioneuvoston kansliasta
tietoasiantuntija Jaana Kaakkola valtioneuvoston kansliasta (1.4.2006 – 28.2.2007)
ulkoasiainneuvos Hannu Mäntyvaara ulkoasiainministeriöstä (1.9.2005 alkaen)
suunnittelu- ja tutkimuspäällikkö Eija Linnell ulkoasiainministeriöstä (1.1.2007 alkaen)
hallitusneuvos Jussi Pajuoja oikeusministeriöstä (31.12.2006 asti)
suunnittelupäällikkö Harri Mäkinen oikeusministeriöstä
neuvotteleva virkamies Ilkka Mella sisäasiainministeriöstä
neuvotteleva virkamies Rainer Alanen sisäasiainministeriöstä
ylitarkastaja Johan Pawli sisäasiainministeriöstä (1.1.2006 alkaen)
sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö Tarja Mankkinen sisäasiainministeriöstä (1.10.-31.12.2005)
tutkimusjohtaja Juha Martelius puolustusministeriöstä
hallitussihteeri Timo Tuovinen puolustusministeriöstä
budjettineuvos Helena Tarkka valtiovarainministeriöstä
neuvotteleva virkamies Heikki Mäenpää opetusministeriöstä (31.12.2006 asti)
erikoissuunnittelija Ville Heinonen opetusministeriöstä (1.1.2007 alkaen)
kulttuuriasiainneuvos Ilpo Kokko opetusministeriöstä
maatalousylitarkastaja Jarmo Salonen maa- ja metsätalousministeriöstä
neuvotteleva virkamies Riitta Viren liikenne- ja viestintäministeriöstä
yli-insinööri Tiina Korte liikenne- ja viestintäministeriöstä (10.12.2006 asti)
erityisasiantuntija Seppo Kangaspunta kauppa- ja teollisuusministeriöstä
erikoistutkija Hannu Lipponen kauppa- ja teollisuusministeriöstä
finanssineuvos Marja-Liisa Parjanne sosiaali- ja terveysministeriöstä
ylitarkastaja Marjukka Vallimies-Patomäki sosiaali- ja terveysministeriöstä
ylitarkastaja Pirjo Sarvimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä
ylijohtaja Jouni J. Särkijärvi ympäristöministeriöstä
kehittämispäällikkö Auli Keskinen ympäristöministeriöstä (1.9.2006 alkaen)

Varsinaisten jäsenten lisäksi verkoston työhön ovat osallistuneet:

ekonomisti Pekka Sinko valtioneuvoston kansliasta
erityisasiantuntija Karoliina Honkanen puolustusministeriöstä
finanssisihteeri Kati Jussila valtiovarainministeriöstä
finanssisihteeri Lauri Taro valtiovarainministeriöstä

pääsihteeri Pirjo Harjunen-Rosenholm työministeriöstä
kehittämisjohtaja Markku Tahvanainen ympäristöministeriöstä
opetusneuvos Matti Kimari Opetushallituksesta

Pääsihteereinä ovat toimineet:

työministeriöstä

projektitutkija Olli-Pekka Pakanen (ajalla 8.3. – 31.12.2004)

projektitutkija Minna Järvinen (1.12.2004 – 1.5.2005)

projektitutkija Hanna Moisio (6.6. – 31.12.2005)

projektitutkija Emmi Martikainen (1.2. – 15.9.2006) ja

suunnittelija Anu Hirvikallio (1.3.- 31.7.2007)

Kokoussihteereinä ovat toimineet:

suunnittelija Kaija Koski (1.3. – 1.12.2004) ja

suunnittelija Marjukka Piiparinen (1.1.2006 lähtien).

Liite 3: Valtioneuvoston ennakoitiverkoston kuulemat asiantuntijat

Tutkimuspäällikkö Eija Ahola, Tekes
Tutkija Santtu von Bruun, Suomen Kuntaliitto
Toimitusjohtaja Mari Hjelt, Gaia Consulting Oy
Tutkimusjohtaja Juha Honkatukia, Valtion Taloudellinen tutkimuskeskus
Tutkimusjohtaja Timo Hämäläinen, Sitra
Projektipäällikkö Mikko Kautto, Valtioneuvoston kanslia
Dosentti Osmo Kuusi, Eduskunta
Konsultti Risto Louhenperä, Credicon Oy
Dosentti, Kauppatiet. tri Mika Mannermaa, Tulevaisuudentutkimus Mannermaa Oy
Professori Ahti Salo, Teknillinen korkeakoulu, Systemianalyysin laboratorio
Liiketoimintajohtaja Mikko Syrjänen, Gaia Consulting Oy
Johtaja Hannu Uusitalo, Eläketurvakeskus
Kansliapäällikkö Markku Wallin, Työministeriö
Professori Markku Wilenius, Turun kauppakorkeakoulu, Tulevaisuuden tutkimuskeskus

Valtioneuvoston ennakointiverkosto on ministeriöiden sekä valtioneuvoston kanslian edustajista koostuva verkosto, joka asetettiin koordinoimaan ministeriöissä tapahtuvaa tulevaisuuden ennakointia. Tämä loppuraportti on yhteenveto verkoston toiminnasta kaudella 2004 – 2007. Raportissa esitetään myös ennakointiverkoston ehdotus valtioneuvoston ja ministeriöiden ennakointitoiminnan kehittämiseksi.



PL 34, 00023 Valtioneuvosto
(Eteläesplanadi 4, Helsinki)
Puh. 010 60 4001
www.mol.fi

www.ennakointiverkosto.fi

ISBN 978-952-490-148-2
ISSN 1795-8806