

TULEVAISUUDENTUTKIMUKSELLA ON ANNETTAVAA KANSALLISEN ENNAKOINNIN KEHITTÄMISEEN

Laura Pouru-Mikkola

Tiivistelmä

Kansallinen ennakointi tarkoittaa kaikkea julkisen hallinnon tekemää ja päätöksenteossa hyödyntämää ennakointityötä ja -tietoa valtakunnallisella, maakunnallisella ja kunnallisella tasolla. Tämä artikkeli tarkastelee Suomen kansallisen ennakointijärjestelmän toimivuutta kahden viimeaikaisen tutkimushankkeen pohjalta. Epävarmassa ja keskinäisriippuvaisessa maailmassa tarvitaan hallinnonalojen rajat ylittävää rohkeaa ja moniulotteista ennakointia. Suomessa tehty kansallinen ennakointi on kuitenkin tällaiseen 2020-luvun toimintaympäristöön nähden liian yksipuolista ja kapeakatseista sekä rakenteellisten ja viestinnällisten haasteiden rampauttamaa. Artikkelin nostaa esiin kansallisen ennakointijärjestelmän keskeisinä kehittämiskohteina tulevaisuusajattelun ja ennakointiosaamisen kehittämisen, ennakkoinnin vaikuttavuuden vahvistamisen sekä systeemitasoisen viestinnällisten ja rakenteellisten haasteiden korjaamisen.

Avainsanat: ennakointi, kansallinen ennakointi, ennakointijärjestelmä, tulevaisuustieto, tulevaisuuslukutaito

1. Johdanto

Suomessa on vuosikymmenten perinteet tulevaisuudentutkimuksen tieteenalan kehittämisessä ja sen soveltamisessa käytännön ennakointina. Tulevaisuuden tutkimuksen seurassa tieteenalaa on kehitetty 1980-luvulta alkaen; 1990-luvulla perustettiin Turun yliopiston Tulevaisuuden tutkimuskeskus, eduskunnan tulevaisuusvaliokunta sekä Tulevaisuudentutkimuksen Verkostoakatemia; 2000-luvun alusta alkaen on systemaattisesti kehitetty kansallista ennakointia. Kansalliseen ennakointiin luetaan kuuluvaksi esimerkiksi valtioneuvoston vaalikausittain laatima tulevaisuusselonteko, ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset, maakuntien lakisääteinen velvoite ennakoida osaamis- ja koulutustarpeita sekä valtakunnallinen ennakointiverkosto, joka tuo yhteen eri alojen ennakkoinnin tekijöitä. Näiden lisäksi ennakointia tehdään jatkuvasti kasvavassa jou-

kossa julkisia ja yksityisiä organisaatioita. Suomessa tehty ennakointi voidaankin jakaa ainakin viiteen erilaiseen temaattiseen perinteeseen: osaamis- ja koulutustarpeiden ennakointi, liiketoiminnan kehittämiseen tähtäävä ennakointi, teknologian ennakointi, yhteiskunnallisten laajojen murrosten ennakointi sekä puolustus- ja turvallisuusympäristön ennakointi. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että maailman mittakaavassa Suomessa on poikkeuksellisen vahvat tulevaisuusinstituutiot ja tulevaisuus on meillä institutionalisoitunut osaksi monia sellaisiakin organisaatioita, joiden ensisijaista toimialaa se ei ole.

COVID-19-kriisi on herättänyt laajempaa pohdintaa, miten suomalainen ennakointi toimii ja minkälaisella ennakointijärjestelmällä Suomi pyrkii vastaamaan nyky maailman monimutkaistuviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Vaikka Suomessa on poikkeuksellisen laaja ennakointi- ja tulevaisuustyötä tekevien toimijoiden verkosto, viimeaikainen tutkimustyömme on osoittanut, että systeemitasolla verkoston toiminnassa on puutteita, joiden vuoksi sitä ei vielä voida kutsua ns. toimivaksi ennakointijärjestelmäksi. Itseasiassa jo pelkkä käsite ”kansallinen ennakointi” herättää eriäviä näkemyksiä eikä sille ole yksiselitteistä määritelmää. Tutkimustyömme yhteydessä määrittelimme sen tarkoittavan kaikkea julkisen sektorin – kunnallisella, maakunnallisella ja valtakunnallisella tasolla – tekemää tai päätöksenteossaan hyödyntämää ennakointityötä ja -tietoa. Tässä tekstissä nostan esiin kansallisen ennakkoinnin keskeisiä kehittämiskohteita kahden kansallisen ennakkoinnin toimivuutta tarkastelleen tutkimushankkeemme pohjalta ja erityisesti tulevaisuudentutkimuksen näkökulmasta. Valtioneuvoston kanslialle toteutettu *Kansallinen ennakointi 2020* -hanke tarkasteli kansallisen ennakkoinnin ekosysteemin toimivuutta ja ennakointitoimijoiden osaamista (Puru et al. 2020; Puru-Mikkola et al. na). Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle toteutettu *Tulevaisuustiedon lähteillä* -analyysi puolestaan tarkasteli olemassa olevan kotimaisen ja kansainvälisen tulevaisuustiedon sisältöä ja laatua (Ahvenharju et al. 2020).

2. Tulevaisuusajattelun ja ennakointiosaamisen kehittäminen

Tutkimuksissamme nousi esiin, että Suomessa ja maailmalla ennakointityötä hallitsee vahva jatkuvuusajattelu. Tämä tarkoittaa yksinkertaistettua ajatusta siitä, että tulevaisuutta voidaan ennakoida projisoimalla historiallisia ja olemassa olevia kehityskulkuja tulevaisuuteen. Tulevaisuuden oletetaan ikään kuin tapahtuvan aiemman kehityksen itsestään selvänä jatkumona. Valtaosa avoimesti tuotetusta kotimaisesta ja kansainvälisestä tulevaisuustiedosta keskittyy tällaisiin trendimäisiin muutosvoimiin, kun taas murroksia ennakoivat ilmiöt, kuten heikot signaalit ja villit kortit jäävät tarjolla olevassa tiedossa selkeästi vähemmälle huomiolle. Myös suurin osa kansallisista ennakointitoimijoista on ensisijaisesti kiinnostunut todennäköisistä tulevaisuuksista, kun taas ennakkoinnin rooli uusien ratkaisujen löytäjänä, kokeilujen innoittajana tai yllätysten kartoittajana kiinnostaa harvempaa kansallista toimijaa. Tämä ennakkoinnille asetettu ensisijainen tavoite heijastuu myös tulevaisuustiedon etsintään. Tärkeimpinä tulevaisuustiedon lähteinä koettiin omasta lähiympäristöstä nouseva tieto, kuten oman orga-

nisaation tuottamat aineistot, kotimaiset raportit sekä oman verkoston ihmiset. Vastaavasti kauempaa toimintaympäristön horisontista nouseva tieto, kuten kansalaisilta kerätty tieto, ulkomainen media, sosiaalinen media ja ulkomaiset konferenssit koettiin vähiten tärkeinä tulevaisuustiedonlähteinä. Myös ennakkointimenetelmissä painottuvat kapeahkoa tulevaisuushorisonttia tarkastelevat menetelmät: maakunnissa ja kunnissa suosituin menetelmä on tilastolliset analyysit ja valtionhallinnossa omaan toimialaan rajoittuva muutossignaalien tarkastelu.

Kansallisen ennakkoinnin piirissä vallitsevaa tulevaisuusajattelua ja ennakkointiosuamista olisikin hyvä laajentaa tulevaisuudentutkimuksen periaatteiden mukaisiksi. Tulevaisuus ei muodostu pelkistä historiasta juontuvista jatkuvuuksista, vaan sen muotoutumiseen vaikuttavat myös uudet, nykyhetkessä vielä hahmottumattomat ilmiöt ja muutosvoimat. Lisäksi tulevaisuuden muotoutumiseen vaikuttavat henkilökohtaiset käsitykset, oletukset, pelot ja toiveet tulevaisuudesta, sillä ne ohjaavat toimintaamme nykyhetkessä. Tulevaisuusajattelun laajentaminen auttaa ymmärtämään myös ennakkoinnin mahdollisuuksia laajemmin. Ennakkointia voi hyödyntää strategisen suunnittelun ja todennäköisen tulevaisuuden hahmottamisen lisäksi yllätyksiin valmistautumiseen, uusien ideoiden keksimiseen, vaihtoehtojen hahmottelemiseen sekä olemassa olevan haastamiseen (ks. esim. Minkkinen et al. 2019; Rohrbeck & Gemünden 2011). Kaikkia näitä käyttötarkoituksia tarvitaan kansallisessa ennakkoinnissa. Olisikin syytä pohtia, miten laskelmiin pohjautuvat mallinnukset, vallitsevan tilan haastavat vaihtoehtoiset skenaariot, luovat ideointisessiot, radikaalit kokeilut sekä todennäköisyyksiin pohjautuva varautuminen saadaan paremmin palvelemaan kansallisen ennakkoinnin kokonaisuutta. Lisäksi tarvitaan rohkeutta rikkoa tabuja, keskustella ei-toivottavista tulevaisuuksista sekä tuoda esiin ennakkoinnin taustalla vaikuttavia arvo- ja valtakysymyksiä. Yhtenä ratkaisuna ennakkoinnin rohkeampaan ja monipuolisempaan hyödyntämiseen toimisi ennakkointitoimijoiden ammattitaidon vahvistaminen, sillä tällä hetkellä kansallista ennakkointia työkseen tekevillä vain osalla on alan koulutusta.

Tulevaisuus ei muodostu pelkistä historiasta juontuvista jatkuvuuksista, vaan sen muotoutumiseen vaikuttavat myös uudet, nykyhetkessä vielä hahmottumattomat ilmiöt ja muutosvoimat. Lisäksi tulevaisuuden muotoutumiseen vaikuttavat henkilökohtaiset käsitykset, oletukset, pelot ja toiveet tulevaisuudesta, sillä ne ohjaavat toimintaamme nykyhetkessä.

3. Vaikuttavuuden vahvistaminen

Tutkimusaineistomme perusteella voidaan myös todeta, että ennakkointi tapahtuu vielä tänäkin päivänä liian usein irrallaan käytännön kontekstista. Ennakkoinnin koettiin tapahtuvan liian usein ”abstraktissa yläpilvessä”, omassa kuplassaan, joka jää irralliseksi organisaatioiden arjesta, eikä näin ollen johda päätöksentekoon tai toimintaan. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että vaikka Suomessa tuotetaan monipuolisesti tulevaisuustietoa, niin tämän tiedon sitominen valtakunnalliseen poliittiseen päätöksentekoon näh-

tiin kansallisen ennakkointijärjestelmän merkittävimpana systeemitason ongelmana. Sama näkyy pienemmässä mittakaavassa myös organisaatiotasolla: ennakkointi tulisi saada läpileikkaavasti mukaan kaikille organisaatioiden toiminnan tasoille ylimmästä johdosta operatiiviseen toimintaan.

Tulevaisuustiedon integrointiin organisaatioiden päätöksentekoon ja poliittiseen päätöksentekoon liittyy oma problematiikkansa (ks. esim. Pouru et al. 2019; Van der Steen & Van Twist 2012), joten tarvitaan uudenlaisia instrumentteja nivomaan tietoa keskeisiin päätöksenteon prosesseihin niin valtakunnan kuin organisaatioiden tasolla. Lisäksi tarvittaisiin ennakkoinnin institutionaalisen aseman ja arvostuksen vahvistamista, sillä tällä hetkellä ennakkointia tehdään monessa organisaatiossa vielä marginaalisena toimintona ja liian pienillä resursseilla. Ennakkoinnin sitomisessa toimintaan ja päätöksentekoon voisi auttaa myös olemassa olevan tulevaisuustiedon parempi koostaminen, analysointi ja kontekstualisointi, eli suhteuttaminen omaan toimintaan. Tätä tarvitaan kaikissa organisaatioissa, mutta kansallisen ennakkoinnin näkökulmasta on erityisen huolestuttavaa, että valtakunnan tasolla tähän ei ole resursoitu tekijöitä. Tarjolla on valtavat määrät kotimaista ja kansainvälistä tulevaisuustietoa, joka on hajallaan eri lähteissä, esim. tietokannoissa, raporteissa ja kirjoissa. Olennaisen poimimiseen tästä tietomäärästä sekä yhteisten tulevaisuuskeskusteluiden fasilitointiin olisi syytä perustaa monialainen ennakkointi ja tulevaisuudentutkimukseen erikoistunut valtakunnallinen tulevaisuusanalyysitiimi.

Loppujen lopuksi kyse on kuitenkin siitä, halutaanko tulevaisuustietoa hyödyntää päätöksissä ja operatiivisessa toiminnassa. Tämän takia tarvitaan myös yhteiskunnan läpileikkaava ennakkointimyytin murtaminen. Ennakkointi ei ole vain menetelmäosaamista ja tiedontuotantoa, vaan ennen kaikkea kriittisen ja luovan ajattelun taito, jota jokainen virkamies ja päätöksentekijä tarvitsee. Tätä ajattelun taitoa kutsutaan myös tulevaisuuslukutaidoksi (Miller 2018). Vahvan suomalaisen tulevaisuudentutkimuksen ja ennakkoinnin perinteen rinnalla tulevaisuuden käsittely ja kohtaaminen henkilökohtaisella tasolla on jäänyt verrattain vähäiselle huomiolle. Vasta viime vuosina asiaan on alettu kiinnittää enemmän huomiota niin tulevaisuudentutkimuksen kuin käytännön ennakkoinnin parissa (ks. esim. Ahvenharju et al. 2018; Pouru-Mikkola & Wilenius 2021). Ennakkointi ei siis ole vain muutaman osoitetun henkilön tehtävä, vaan tulevaisuus on vähintäänkin piilevästi läsnä kaikessa mitä teemme, ajattemme ja työstämme. Voidaankin puhua tulevaisuuslukutaidosta paitsi jokaisen virkamiehen ja päätöksentekijän taitona, myös laajemmin kansalaistaitona. Tulevaisuuslukutaito tarkoittaa kykyä ymmärtää tulevaisuuden ja nykyisyyden välistä suhdetta sekä suhtautua kriittisesti omiin ja yhteiskunnassa vallitseviin oletuksiin, joiden varaan käsitys tulevaisuudesta rakentuu (ks. myös tämän oppikirjan artikkeli *'Tulevaisuustietoisuus ja tulevaisuuslukutaito – kuinka kohtaamme, kuvittelemme ja käytämme tulevai-*

Ennakkointi ei ole vain menetelmäosaamista ja tiedontuotantoa, vaan ennen kaikkea kriittisen ja luovan ajattelun taito, jota jokainen virkamies ja päätöksentekijä tarvitsee. Tätä ajattelun taitoa kutsutaan myös tulevaisuuslukutaidoksi.

suutta?). Tulevaisuuslukutaitoisten ihmisten on helpompi hahmottaa ennakointityön merkitys sekä osallistua yhteiseen tulevaisuuskeskusteluun, mikä puolestaan helpottaa ennakkoinnin integrointia yhteiskunnan, organisaatioiden ja kansalaisten arkeen.

4. Systeemitason rakenteellisten haasteiden korjaaminen

Tutkimuksessamme kävi ilmi, että jos suomalaisten ennakointitoimijoiden verkostoa haluaa hahmottaa ennakointijärjestelmänä, niin toimijoiden systeemitason toiminnassa on suuria rakenteellisia puutteita. Suuri osa toimijoista tekee ennakointia sisäisesti osana oman organisaationsa strategiatyötä ja vain harva toimija tuottaa tulevaisuustietoa yhteiseen käyttöön. Tiedon jaettua hyödyntämistä hidastavat myös organisaatioiden vähäiset viestintäresurssit sekä jaetun tulevaisuustietoalustan puuttuminen. Ei myöskään ole selkeää käsitystä toimijoiden rooleista tai mihin suuntaan – keneltä kenelle – tiedon tulisi järjestelmässä virrata. Lisäksi ennakointitoimijoiden välillä on huomattavia horisontaalisia ja vertikaalisia kommunikointikuiluja. Valtakunnallisten, maakunnallisten ja kunnallisten toimijoiden välillä ei ole aitoa tulevaisuusdialogia eikä läpinäkyvyyttä toisten tekemiseen. Heillä on vain satunnaista osallistamista toistensa työpajoihin ja prosesseihin. Myös ministeriöiden kesken ja sisällä on edelleen siiloutuneisuudesta johtuvia kommunikointihaasteita, vaikka osittain tulevaisuustyötä jo tehdään yhteisesti.

Yksi tapa tarkastella kansallisen ennakkoinnin toimintaa itseorganisoituvan verkoston ja hierarkisen järjestelmän välimaastossa on tarkastella sitä ekosysteemi-käsitteen kautta. Ekosysteemi on käsite, jota on viime vuosina käytetty erityisesti innovaatio- ja liiketoimintatutkimuksessa kuvaamaan komplekseja keskinäisriippuvaisia systeemejä (ks. esim. Walrave et al. 2018; Dedehayir et al. 2018). Ekosysteemitieteistä voi ammentaa joitakin ehdotuksia kansallisen ennakointijärjestelmän rakenteiden kehittämiseen. Ensinnäkin ennakointijärjestelmällä tulisi olla vahvempi koordinointi johtamassa toimintaa ja jaettu ymmärrys kansallisen ennakkoinnin päämäärästä, jos toiminnasta halutaan tavoitteellisempaa. Toiseksi ennakointijärjestelmä tarvitsee selkeän toimintamallin ja prosessit, jotta toiminnasta saadaan systemaattisempaa. Kolmanneksi, eri toimijoiden roolien selkeyttäminen ja ennakkoinnin erilaisten funktioiden yhteensovittaminen puolestaan vähentäisi päällekkäisyyttä ja auttaisi rakentamaan mahdollisimman monimuotoista ennakkoinnin kokonaispalettia. Lopulta olisi hyvä kirkastaa myös ennakointiyhteistyöhön osallistumisen tuottama lisäarvo osallistujille, eli miten osallistujat hyötyvät mukanaolosta. Astetta konkreettisempina ehdotuksina olemme esittäneet esimerkiksi monialaisen kansallisen ennakointisihteeristön resursoimista johtamaan kansallista ennakointia, valtakunnan ja aluetason tulevaisuusdialogeja sekä tulevaisuusvaikutusten arvioinnin liittämistä poliittiseen päätöksentekoon. Viime aikoina kansallista ennakointia onkin lähdetty osittain kehittämään näiden suuntaviivojen mukaisesti. Esimerkiksi uusiin valtioneuvoston tulevaisuusselonteito on laadittu laajasti kansalaisia osallistaen ja kansallisen ennakointiverkoston koordinointia on vahvistettu monialaisella koordinaatio- ja kehitysryhmällä.

5. Kohti 2020-luvun ennakointijärjestelmää

Tutkimusaineistomme tarkasteli kansallisen ennakkoinnin tilaa ja tuotetun tulevaisuustiedon laatua juuri ennen globaalin COVID-19-pandemian puhkeamista. On mielenkiintoista nähdä, onko koronapandemialla vaikutusta kansallisen ennakkoinnin rakenteiden, resurssien ja lähestymistapojen kehittymiseen. Ainakin pandemia on karulla tavalla konkretisoinut, miten globaalien viheliäisten haasteiden vaikutukset ovat poikisektoraalisia, ja niiden edessä tarvitaan organisaatio-, hierarkia- ja hallinnonalojen rajat ylittävää ennakointia, dialogia ja varautumista. Lisäksi pandemia on konkreettisesti osoittanut, miksi ennakointia ei voida perustaa pelkästään jatkuvuuksille, vaan myös epävarmimpiin viljeihin kortteihin on varauduttava. Tämä on haaste paitsi organisaatioille, myös tulevaisuudentutkijoille ja ennakkoinnin kehittäjille. Epävarmassa, monimutkaisessa ja keskinäisriippuvassa maailmassa tarvitaan perinnerajat rikkovaa monimenetelmällistä ennakointia. Eri lähtökohdista, eri menetelmin ja eri aikaperspektiivein ennakointia tekevien toimijoiden työtä täytyy siis sovittaa paremmin yhteen. Kansallinen ennakointi ei kuitenkaan saisi pelkistyä vain tulevaisuuteen varautumiseksi, vaan on muistettava tulevaisuudentutkimuksen perimmäinen tavoite erilaisten tulevaisuuksien luojana. Tarvitaan rohkeutta, mielikuvitusta ja kokeilumieltä. Tulevaisuus on avoin ja se rakennetaan tämän päivän päätöksillä ja teoilla. Kansallisen ennakkoinnin tehtävä on auttaa paitsi varautumaan, myös luomaan täysin uudenlaisia tulevaisuuksia. Uskon, että tämä oppikirja tarjoaa arvokkaita näkemyksiä näihin haasteisiin ja Tulevaisuudentutkimuksen Verkostoakatemialla on jatkossakin merkittävä rooli kansallisen tulevaisuuslukutaidon ja ennakointiosaamisen vahvistamisessa.

Lähdeluettelo

- Ahvenharju, Sanna – Minkkinen, Matti & Lalot, Fanny (2018) The five dimensions of Futures Consciousness. *Futures*, Vol. 104, 1–13.
- Ahvenharju, Sanna – Pouru-Mikkola, Laura – Minkkinen, Matti & Ahlqvist, Toni (2020) *Tulevaisuustiedon lähteillä. Analyysi ennakointiraporteista ja tulevaisuuden ilmiöistä*. Tulevaisuusvaliokunnan julkaisuja 6/2020.
- Dedehayir, Ozgur – Mäkinen, Saku J. & Ortt, J. Roland (2018) Roles during innovation ecosystem genesis: A literature review. *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 136, 18–29.
- Miller, Riel (toim.) (2018) *Transforming the Future – Anticipation in the 21st Century*. UNESCO & Routledge, Paris.
- Minkkinen, Matti – Auffermann, Burkhard & Ahokas, Ira (2019) Six foresight frames: Classifying policy foresight processes in foresight systems according to perceived unpredictability and pursued change. *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 149, 119753.
- Pouru, Laura – Minkkinen, Matti – Auffermann, Burkhard – Rowley, Christopher – Malho, Maria & Neuvonen, Aleks (2020) *Kansallinen ennakointi Suomessa 2020 – Nykytilan karttoitus, analyysi ja tulokset*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 17/2020. Helsinki.
- Pouru, Laura – Dufva, Mikko & Niinisalo, Tarja (2019) Creating organisational futures knowledge in Finnish companies. *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 140, 84–91.
- Pouru-Mikkola, Laura – Minkkinen, Matti – Malho, Maria & Neuvonen, Aleks (na) Exploring foresight as distributed capacity in the Finnish national foresight system: the ecosystem perspective. *Technological Forecasting and Social Change*. Arvioinnissa.

- Pouru-Mikkola, Laura & Wilenius, Markku (2021) Building individual futures capacity through transformative futures learning. *Futures*, Vol. 132, 102804.
- Rohrbeck, René & Gemünden, Hans Georg (2011) Corporate foresight: Its three roles in enhancing the innovation capacity of a firm. *Technological Forecasting and Social Change*, 78(2), 231–243.
- van der Steen, Martijn & van Twist, Mark (2012) Beyond use: Evaluating foresight that fits. *Futures*, 44(5), 475–486.
- Walrave, Bob – Talmar, Madis – Podoynitsyna, Ksenia S. – Romme, A. Georges L. & Verbong, Geert P. J. (2020) A multi-level perspective on innovation ecosystems for path-breaking innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 136, 103–113.