

Strateginen ennakointi dynaamisena kyvykkyytenä: Välineellinen tapaustutkimus sisäministeriön hallinnonalasta



Harri Raisio, Aleksi Neuvonen & Vera Djakonoff

TIIVISTELMÄ

Turbulentti turvallisuustoimintaympäristö edellyttää julkiselta sektorilta kykyä ennakoida muutoksia aiempaa systemaattisemmin. Strateginen ennakointi on nähty yhtenä keinona tukea julkishallinnon kykyä toimia muuttuvissa olosuhteissa. Tämä artikkeli tarkastelee strategisen ennakoinnin kehittymistä dynaamiseksi kyvykkyydeksi sisäisen turvallisuuden kontekstissa. Empiirinen aineisto koostuu sisäministeriön hallinnonalalla toteutetuista haastatteluista ja kyselyistä. Temaattinen analyysi tuotti kolme ajallisesti etenevää kokonaisuutta – strategisen ennakoinnin rakentuminen, vakiintuminen ja sopeutuminen – jotka heijastavat läpileikkaavasti dynaamisten kyvykkyyksien pääkomponentteja, havaitsemista, mahdollisuuksiin tarttumista ja muuntautumista. Tulokset osoittavat, että strategista ennakointia edistävät rakentumisvaiheessa erityisesti osallisuus, osaaminen ja ennakointimyönteinen asenne, kun taas vakiintumis- ja sopeutumisvaiheissa korostuvat haasteet, jotka liittyvät ennakoinnin monitulkintaisuuteen, toimintaympäristön nopeaan muutokseen, niukoihin resursseihin ja poliittisen ohjauksen vaihteluihin. Tämä tutkimus lisää ymmärrystä siitä, miten strateginen ennakointi voi kehittyä dynaamiseksi kyvykkyydeksi turvallisuusviranomaisen toiminnassa sekä nostaa esiin havainnon siitä, miten operatiivisten ja dynaamisten kyvykkyyksien välinen raja vaikuttaa hämärtyvän nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Avainsanat: strateginen ennakointi, dynaaminen kyvykkyyksien, sisäinen turvallisuus, tapaustutkimus

ABSTRACT

Strategic Foresight as a Dynamic Capability: An Instrumental Case Study of the Administrative Branch of the Ministry of the Interior

A turbulent security environment requires the public sector to anticipate change more systematically. Strategic foresight has been seen as one means to support governmental capacity to operate under changing conditions. This article examines the development of strategic foresight into a dynamic capability within internal security. The empirical material consists of interviews and surveys from the Ministry of the Interior's administrative branch. Thematic analysis identified three temporally evolving phases – formation, consolidation and adaptation – reflecting the core components of dynamic capabilities, sensing, seizing and transforming. The findings show that inclusiveness, expertise and a foresight-positive orientation support formation, while consolidation and adaptation are challenged by ambiguity in foresight, a rapidly changing operating environment, limited resources and fluctuations in political steering. This study enhances understanding of how strategic foresight can develop into a dynamic capability and highlights that the boundary between operational and dynamic capabilities appears to be blurring in a rapidly changing environment.

Keywords: strategic foresight, dynamic capability, internal security, case study

JOHDANTO

Nykyinen turbulentti ja kompleksinen toimintaympäristö edellyttää julkisen sektorin organisaatioilta kykyä ennakoida tulevaa entistä järjestelmällisemmin (Maesschalck 2025). Strategisen ennakoinnin ja sen tuottamien vaihtoehtojen

tulevaisuuskuvienvähdään auttavan vähentämään yllätysten määrää sekä tarjoavan julkishallinnolle liikkumatilaa reagoida ja suunnata toimintansa (Habegger 2010; Roberge 2013).

Tässä artikkelissa pyritään tuomaan ennakointitoimintaa vahvemmin osaksi (kotimaista) hallintotieteiden tutkimuskenttää. Bouckaert (2025) on korostanut, että myös hallintotieteellä tieteenalana tulisi olla kyvykkyyttä pysyä ongelmien edellä ja ennakoita erilaisia tulevaisuuksia. Curry (2014) on kuitenkin aiemmin tuonut esiin hallintotieteellisen tutkimuksen taipumuksen olla taaksepäin katsovaa ja painottua yksittäisiin lopputulemiin, jolloin useiden tulevaisuuskaskearioriden käyttö on jäänyt harvinaisemmaksi. Myös Roberge (2013) on huomauttanut, että hallintotieteessä on kiinnitetty ennakointitoimintaan verrattain vähän huomiota.

Ennakointi on usein nähty kuuluvan pikeminkin tulevaisuusentutkimuksen kenttään kuin osaksi hallintotieteellisiä tutkimusteemoja, siitä huolimatta että ennakoinnista on tullut olennainen osa julkishallinnon toimenkuvaa monissa maissa. Yleisluonteinen katsaus hallintotieteen kansainvälisiin kärkelehtiin vahvistaa, että tämä havainto pitää edelleen paikkansa. Ennakointinäkökulma on yhä jäänyt marginaaliin, vaikka teema on joissakin yhteyksissä käsitelty tai sivuttu esimerkiksi kestävyyshaasteisiin vastaamisen yhteydessä (Schmidhuber & Wiener 2018), mustien joutsenten ja yllätyksellisyiden kontekstissa (Feduzi ym. 2022), mahdollisten maailmojen ajattelun näkökulmasta (Rajala & Jalonen 2023) sekä generatiivisen tekoälyn hyödyntämisen osalta (Picavet ym. 2025). Myös tekoälyn tuottama katsaus tukee tätä arviota (OpenAI 2026).

Tarkastelun kohde rajautuu *strategiseen* ennakointiin, jossa kytkös julkishallinnon päätöksentekoon on tai sen tulisi olla sisäänrakennettu (Habegger 2010; Peco-Yeste 2024). Vaikka strateginen ennakointi on julkisella sektorilla yleistymässä, sen keskeinen tutkimuksellinen haaste on yhtenäisen teoreettisen perustan puuttuminen (Iden ym. 2017; Andresen ym. 2022). Tätä haastetta lähestytään tässä artikkelissa liittämällä strateginen ennakointi teoreettisesti vankempaan *dynaamisten kyvykkyyksien* viitekehukseen (ks. Teece ym. 1997; Teece 2018; Teece 2023), jossa huomio kohdistuu organisaatioiden kykyyn uudistua ja sopeutua nopeasti

muuttuvissa olosuhteissa. Aiempi tutkimus on jo hahmotellut tätä yhteyttä (esim. Haarhaus & Liening 2020; Semke & Tiberius 2020; Fergnani 2022; Laakkonen ym. 2025), ja tässä artikkelissa sitä syvennetään sisäisen turvallisuuden uudessa kontekstissa. Samalla artikkeli kartuttaa dynaamisten kyvykkyyksien tutkimusta julkisella sektorilla, jossa se on ollut huomattavasti vähäisempää kuin yritysmaailmassa (Piening 2013; Mazzucato & Kattel 2020; Post 2023a).

Ennakointitoiminnalla on pitkät perinteet erityisesti ulkoista turvallisuutta painottavissa puolustus- ja tiedusteluorganisaatioissa, joissa sen institutionalisointi on ollut vakaampaa kuin siivihallinnossa (Roberge 2013; Greenblott ym. 2019). Tässä artikkelissa tarkastelu kohdistuu sisäiseen turvallisuuteen. Empiirisenä kontekstina toimii Suomen sisäministeriön hallinnonala, jossa strategista ennakointia on pyritty kehittämään järjestelmällisesti. Esimerkkinä tästä voidaan mainita sisäministeriössä kesällä 2021 käynnistetty *Kohti yhteisen strategisen ennakoinnin mallia* -hanke. Sisäministeriön toimiala toimii tässä tutkimuksessa välineellisenä tapaus-tutkimuksena (ks. Eriksson & Koistinen 2005; Ridder 2017), jonka avulla tarkastellaan strategisen ennakoinnin roolia julkisen sektorin organisaatioissa ja erityisesti turvallisuustoimijoiden parissa osana dynaamisten kyvykkyyksien kehittymistä.

Artikkelin tutkimuskysymys on: *Miten strateginen ennakointi voi sisäisen turvallisuuden kontekstissa kehittyä dynaamiseksi kyvykkyydeksi?* Tutkimuksen ensisijaisena aineistona toimivat haastattelut (N=12), jotka toteutettiin pääosin keväällä ja kesällä 2025 ja joiden avulla tarkasteltiin sisäministeriön hallinnonalan ennakointitoiminnan nykytilaa ja kehitystä. Haastatteluaineistoa täydentävät kolme kyselyaineistoa. Nykytilaa koskeva asiantuntijakysely toteutettiin loppuvuoden 2024 ja alkuvuoden 2025 aikana (N=10). Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään kahta vuonna 2021 kerättyä kyselyä, jotka koskivat hallinnonalan ennakointitoiminnan silloista kypsyysarviota. Näistä ensimmäinen suunnattiin hallinnonalan johdolle (N=5) ja toinen ennakointitoimintaan osallistuville asiantuntijoille hallinnonalan eri virastoissa ja osastoilla (N=28).

Artikkeli etenee seuraavasti. Ensin tarkastellaan strategista ennakointia, sisältäen sen yleisen

määrittelyn sekä sen ilmenemisen turvallisuus-toiminnassa. Tämän jälkeen käsitellään dynaamisten kyvykkyyksien käsitettä ja sen kytkentää strategiseen ennakkointiin. Seuraavassa luvussa esitellään tutkimuksen aineistot ja menetelmät. Tämän jälkeen tuodaan esiin tutkimuksen tulokset. Lopuksi esitetään johtopäätökset ja pohdinta.

TEOREETTINEN TAUSTA

Strateginen ennakkointi ja turvallisuustoiminta

Strategiseen ennakkointiin liittyy käsitteellistä monitulkintaisuutta, ja kirjallisuudesta on löydettävissä lukuisia määritelmiä eri painotuksin (Paliokaitė ym. 2014; van der Laan 2021). Yleisesti ottaen strateginen ennakkointi ymmärretään toimintana, jonka tavoitteena on tulevaisuuden ymmärtäminen sekä organisaation strategisen ajattelun ja päätöksenteon tukeminen ennakkointitoiminnan kautta syntyvien vaihtoehtoisten tulevaisuuskuvien avulla (Habegger 2010; Iden ym. 2017).

Van der Laan (2021) on pyrkinyt yhdenmukaistamaan käsitteen määrittelyä, nojautuen erityisesti strategisen ennakkoinnin varhaiseen määrittelijään, Richard Slaughteriin. Tässä artikkelissa hyödynnettävä van der Laanin (2021, 5) määritelmä kuvaa strategista ennakkointia seuraavasti: “[T]he exercising of foresight utilising unique abilities and / or processes and / or activities with the intention of being considered as an input into strategic decision making by creating and maintaining high-quality coherent and functional forward views and to use the insights arising in organisationally useful ways.” Määritelmä jäsentää strategisen ennakkoinnin kokonaisvaltaisesti organisaation kyvykkyytenä, prosessina ja toimintana, jonka ytimessä on strategisen päätöksenteon tukeminen.

Käsitykset strategisen ennakkoinnin vaikutavuudesta vaihtelevat kuitenkin painotuksiltaan. Esimerkiksi Roberge (2013) on esittänyt normaatiivisemmän näkökulman ja korostanut, että ennakkointitoiminnan strategisuus perustuu siihen, että sitä hyödyntävien toimijoiden odotetaan reflektoiden, reagoivan ja toimivan sen tuottamien havaintojen pohjalta. Myös Habegger (2010; 2022) painottaa, että ennakkointitoiminnan vai-

kuttavuus edellyttää vastaanottavuutta päätöksenteon tasolla. Jos tuotoksia ei hyödynnetä, kiinnostus ennakkointitoimintaa kohtaan saattaa heiketä ja itse ennakkointitoiminta jäädä merkityksettömäksi.

Ennakkointitoiminta on perinteisesti korostunut ulkoisen turvallisuuden kontekstissa (Roberge 2013; Greenblott ym. 2019). Toimintaympäristön kompleksisuuden lisääntyessä ja kriisikuvaston moninaistuessa ennakkoinnin merkitys on kuitenkin alkanut korostua myös sisäistä turvallisuutta painottavien viranomaisten toiminnassa (ks. Uecker 2022; Habegger 2022). Osin kyse on siitä, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajat ovat hämärtyneet ja niiden keskinäinen kytkettyneisyys vahvistunut (Anttonen 2016). Habegger (2022) korostaakin kaikkien turvallisuusviranomaisten tarvetta katsoa pitkälle tulevaisuuteen (look ahead) ja ylittää totutut rajat (think beyond). Ensimmäinen viittaa aikajänteen pidentämiseen siten, että huomion kohteena eivät ole vain vuodet vaan vuosikymmenet, jolloin voidaan puhua strategisesta näkymästä (strategic outlook). Jälkimmäinen puolestaan tarkoittaa ajattelua yli sektorirajojen sekä sellaisten turvallisuusuhkien huomioon ottamista, jotka jäävät perinteisten sotilaallisten näkökulmien ulkopuolelle.

Totuttujen rajojen ylittäminen voi auttaa turvallisuusviranomaisia haastamaan omaa ajatteluaan ja toimimaan luovemmin, jolloin syntyy skenaarioita myös sellaisista mahdollisuuksista ja uhkista, jotka poikkeavat heidän totutusta institutionaalisesta maailmankuvastaan (Jore ym. 2018; Zalman 2019). Habegger (2022) painottaa, että strateginen ennakkointi on luonteeltaan osallistava toimintamalli. Myös Roberge (2013) korostaa sen demokraattista ulottuvuutta. Turvallisuustoiminnan kontekstissa keskeisiä haasteita ovat kuitenkin viranomaisten hierarkisuus, siiloutuneisuus sekä toimintaan liittyvä salassapito ja luottamuksellisuus (Roberge 2013; Vicente-Oliva & Martinez-Sanchez 2018; Habegger 2022; Vicente-Oliva 2025).

Dynaamiset kyvykkyydet

Strategisen johtamisen tutkimuksessa kehitetyn ja yrityskontekstiin sovelletun dynaamisten kyvykkyyksien viitekehyksen ytimessä on kysymys siitä, miten yritykset kykenevät saavuttamaan

ja ylläpitämään kilpailuetua (Teece ym. 1997). Kysymykseen on vastattu jakamalla yritysten kyvykkyydet kahteen luokkaan. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat *tavanomaiset* (ordinary) kyvykkyydet, jotka liittyvät yritysten rutiininomaiseen, tehokkuuteen ja tasapainoon pyrkivään operatiiviseen toimintaan (Teece 2018; Schilke ym. 2018; Teece 2023). Tavanomaisista kyvykkyyksistä käytetään kirjallisuudessa myös nimitystä *operatiiviset* kyvykkyydet, joilla viitataan samaan organisatoriseen kyvykkyytasoon eli organisaation kykyyn ylläpitää olemassa olevia toimintamalleja ja varmistaa päivittäisen toiminnan jatkuvuus (ks. Helfat & Winter 2011). Tässä tutkimuksessa hyödynnetään käsitettä operatiiviset kyvykkyydet, koska se tuo eksplisiittisesti esiin turvallisuustoiminnan arjen operatiivisen luonteen.

Dynaamiset (dynamic) kyvykkyydet muodostavat puolestaan toisen luokan. Ne keskittyvät tasapainon sijasta muutokseen ja ovat luonteeltaan tulevaisuuteen suuntautuvia (Schilke ym. 2018; Teece 2023). Dynaamisten kyvykkyyksien lähestymistapa on edelleen suhteellisen tuore eikä yhtä vakiintunutta määritelmää ole muodostunut (Post 2023a). Vaikka dynaamisille kyvykkyyksille on esitetty useita määritelmiä, niiden keskeisestä sisällöstä näyttää vallitsevan varsin laaja yhteisymmärrys (Schilke ym. 2018; Leemann & Kanbach 2022). Kuten Post (2023a, 479) kuvaa, dynaamisilla kyvykkyyksillä tarkoitetaan useimmiten yrityksen ”taitoa yhdistää, rakentaa ja uudelleen määrittää sen käytössä olevia sisäisiä ja ulkoisia kykyjä vastauksena toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin.” Organisaatioiden kyvykkyyksiä voidaan tällöin jäsentää vaiheistettuna kokonaisuutena, jossa organisaatioiden resurssien varaan rakentuvat operatiiviset kyvykkyydet muodostavat ensimmäisen tason ja näiden kyvykkyyksien muokkaaminen toimintaympäristön muutosten seurauksena luo perustan dynaamisille kyvykkyyksille toisena tasona (Post 2023b).

Tässä tutkimuksessa nojaututaan erityisesti Teeceen (2018; 2023) dynaamisten kyvykkyyksien määrittelyihin, joita on hyödynnetty myös muussa strategista ennakoimista ja dynaamisia kyvykkyyksiä yhdistävässä tutkimuksessa (esim. Fergnani 2022; Laakkonen ym. 2025). Dynaamisten kyvykkyyksien viitekehys rakentuu kolmesta pääkomponentista: havaitsemisesta

(sense), mahdollisuuksiin tarttumisesta (seize) ja muuntautumisesta (transform) (Teece 2018; Teece 2023). *Havaitsemisella* tarkoitetaan tässä yrityksen kykyä tunnistaa, jäsentää ja arvioida mahdollisuuksia ja uhkia. *Mahdollisuuksiin tarttumisella* tarkoitetaan yrityksen kykyä toimia havaittujen mahdollisuuksien hyödyntämiseksi tai uhkien torjumiseksi. *Muuntautumisella* viitataan yrityksen resurssien jatkuvaan uudelleenjärjestelyyn siten, että sen toiminta vastaa nykyisiä ja tulevia vaatimuksia. (ks. myös Leemann & Kanbach 2022; Järveläinen ym. 2025.)

Siinä missä dynaamisten kyvykkyyksien viitekehysten käytöstä on tullut valtavirtaa yritysmaailmaan liittyvässä tutkimuksessa (Schilke ym. 2018), sen soveltaminen julkisen sektorin organisaatioihin on ollut merkittävästi vähäisempää (Piening 2013; Mazzucato & Kattel 2020; Post 2023a). Piening (2013) on kuitenkin argumentoinut, että dynaamisten kyvykkyyksien viitekehys ja määritelmä soveltuvat periaatteessa yhtä hyvin myös julkisen sektorin organisaatioihin. Tätä näkemystä tukevat argumentit, joiden mukaan julkinen sektori joutuisi yksityistä useammin sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin, aikamme suuret yhteiskunnalliset haasteet loisivat sille erityisen tarpeen kehittää dynaamisia kyvykkyyksiä ja sen olemassa olevat kyvykkyydet olisivat aiemmin painottuneet dynaamisuuden sijaan pikemminkin vakauksen ja tehokkuuteen (Piening 2013; Kattel & Mazzucato 2018; Mazzucato & Kattel 2020).

Dynaamisten kyvykkyyksien viitekehystä on kytketty myös ennakoimistaan. Organisaation ennakoimista näyttäytyy tällöin systemaattisena pyrkimyksenä rakentaa ja vahvistaa dynaamista kyvykkyyttä, jonka avulla organisaatio sopeutuu muutokseen ja kehittää pitkäjänteistä tulevaisuusvalmiutta. Tämä tarkoittaa toimintaympäristön signaalien havaitsemista ja hyödyntämistä sekä ennakoimistaan kytkeä organisaation resurssien ja toimintamallien uudelleenjärjestelyyn (Haarhaus & Lening 2020; Semke & Tiberius 2020; Fergnani 2022; Laakkonen ym. 2025).

Fergnani (2022) ja Laakkonen ym. (2025) jäsentävät strategisen ennakoimista dynaamisena kyvykkyytenä suhteessa edellä kuvattuihin pääkomponentteihin. Havaitsemisessa on tällöin kyse sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien osallistamisesta ennakoimistaan ja kattavan tie-

don kokoamisesta toimintaympäristön signaaleista. Mahdollisuuksiin tarttumisessa on puolestaan kyse sopivien ennakointimenetelmien valinnasta ja hyödyntämisestä kerätyn tiedon systemaattisessa analysoinnissa ja tulkinnassa, jotta voidaan hahmottaa erilaisia mahdollisia tulevaisuuksia. Muuntautumisessa on kyse siitä, että strategisen ennakkoinnin mukaisesti ennakoitotoiminnan tuottama tieto ja muodostetut tulevaisuuskuvat integroidaan osaksi päätöksentekoa ja toiminnan kehittämistä.

TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimuksen empiirinen konteksti muodostuu laajasti ymmärrettyinä sisäisestä turvallisuudesta ja rajatummin sisäministeriön hallinnonalasta, joka vastaa osaltaan yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden turvaamisesta. Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan yhteiskunnan tilaa, ”jossa väestö voi nauttia yhteiskuntarauhasta ja oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman kansallisista tai kansainvälisistä uhkista johtuvaa haittaa, pelkoa tai turvatomuuden tunnetta” (Sisäministeriö 2023a, 10). Sisäministeriön hallinnonala koostuu sisäministeriöstä sekä sen alaisista virastoista ja laitoksista, jotka vastaavat muun muassa poliisi-, pelastus-, rajaturvallisuus- ja maahanmuuttoasioista.

Ennakoititoiminta eri muodoissaan on jo pitkään ollut olennainen osa sisäministeriön hallinnonalan toimintaa, erityisesti virastotalolla ja osana varautumistyötä. Strategisen ohjauksen näkökulmasta ennakoittoa on kuitenkin alettu kehittää entistä systemaattisemmin vuodesta 2018 alkaen. Kehitystä kuvaa muun muassa se, miten ennakoittoa sisällytettiin osaksi sisäisen turvallisuuden strategiaa (Sisäministeriö 2017). Strategia sisältää laajan ennakoitiosuuden ja nostaa yhdeksi keskeiseksi päämääräkseen turvallisuusympäristön analysoinnin ja sen muutosten ennakkoinnin ajantasaisuuden ja vaikuttavuuden. Tavoitetta tukevana strategisena toimenpiteenä strategiassa esitetään sisäisen turvallisuuden strategisen tason analyysi- ja ennakoitotoiminnan luominen.

Tämän myötä sisäministeriö perusti tammi-kuussa 2018 sisäisen turvallisuuden ennakoitiryhmän sekä ennakoitiverkoston. Sisäministeriön vuonna 2021 käynnistynyt *Kohti yhteistä strategisen ennakkoinnin mallia* -hanke sekä sen

jatkohanke (*Kohti yhteistä strategisen ennakkoinnin mallia 2.0*) olivat osa tätä kehityskulkua. Hankkeiden tavoitteena oli vahvistaa sisäministeriön hallinnonalan yhteistä strategista ennakoitotoimintaa ja ennakoitotiedolla johtamista. (Demos Helsinki 2021.) Yhtenä esimerkkinä hallinnonalalla tehdystä ennakoitotoiminnasta voidaan mainita laaja-alaisessa yhteistyössä toteutettu ennakoitiprosessi, jonka tuloksena laadittiin sisäministeriön hallinnonalan toivottu tulevaisuuskuva sekä neljä erilaista polkua sen saavuttamiseksi toimintaympäristön kehityssuunnasta riippuen (Sisäministeriö 2023b).

Sisäministeriön hallinnonala muodostaa tässä tutkimuksessa välineellisen tapaustutkimuksen kohteen eli tapauksen. Välineellisessä tapaustutkimuksessa (instrumental case study) huomio ei kohdistu ensisijaisesti tapauksen ainutlaatuisuuteen, vaan siihen, mitä kyseisen tapauksen kautta voidaan ymmärtää jostakin laajemmasta ilmiöstä (ks. Eriksson & Koistinen 2005; Ridder 2017). Tällöin tapaus on analyttisesti alisteinen tutkittavalle ilmiölle. Tässä tutkimuksessa sisäministeriön hallinnonala toimii välineenä tarkastella strategisen ennakkoinnin roolia julkisen sektorin organisaatioissa ja erityisesti turvallisuustoimijoiden parissa osana dynaamisten kyvykkyyksien kehittymistä.

Tämän artikkelin empiirinen aineisto kytkeytyy edellä kuvattuun ennakoitotoiminnan kehittämisprosessiin ja koostuu kahdessa eri ajankohdassa kerätystä aineistokokonaisuudesta. Ensisijaisena aineistona toimivat haastattelut ja niitä täydentävinä aineistoina kolme eri kyselyä. Ajallisesti ensimmäinen aineistokokonaisuus kerättiin osana Demos Helsingin toteuttamaa sisäministeriön hallinnonalan ennakoitotoiminnan kypsyysarviota. Se koostui kahdesta verkkopohjaisesta kyselystä, jotka sisälsivät sekä numeerisia arviointoja että avovastauksia. Kyselyt toteutettiin loka–marraskuussa 2021 kahtena versiona. Toinen suunnattiin johdolle ja toinen asiantuntijoille, joiden työnkuvaan strateginen suunnittelu ja ennakoittoa kuuluivat. Johdon kysely lähetettiin 15 henkilölle (N=5) ja asiantuntijakysely 56 henkilölle (N=28). Asiantuntijavastauksia saatiin melko kattavasti kaikilta toimialoilta, johdon osalta suppeammin. Kyselyissä vastaajia pyydettiin arvioimaan ja kuvailemaan organisaationsa ennakoitotoimintaa, sen kehittämistä ja tulevaisuuden roolia, enna-

kointitiedon hyödyntämisen tapoja ja tavoitteita, pullonkauloja, käytössä olevia menetelmiä ja tietotuotteita sekä arvioimaan väittämiä, jotka liittyivät muun muassa ennakoinnin hyötyihin ja omaan toimijuuteen. Johdon ja asiantuntijoiden kyselyt sisälsivät samoja yleisen tason kysymyksiä (esim. ”Miten virastonne tai osastonne ennakoitotoimintaa tulisi mielestänne kehittää?”), mutta johdon kysely oli suppeampi, kun taas asiantuntijakysely käsitteli laajemmin ennakoitotoiminnan käytäntöjä (esim. ”Mitä ennakoitua tukevia digitaalisia työkaluja tai tietojärjestelmiä käytätte virastossanne tai osastollanne?”). Ministeriön ennakoitotoiminnan keskeiset asiantuntijat kommentoivat kyselypohjaa ennen sen lähettämistä.

Toinen aineisto kerättiin jatkumona edelliselle. Sen tavoitteena oli tuottaa analyttinen kuva siitä, miten sisäministeriön hallinnonalan ennakoitijärjestelmä ja sen kypsyytaso ovat kehittyneet vuoden 2021 arvioinnin jälkeen. Alkuperäisenä ajatuksena oli toistaa asiantuntijakysely ja täydentää sitä johdon edustajille suunnatuilla haastatteluilla. Kysely toteutettiin joulukuun 2024 ja tammikuun 2025 välisenä aikana. Ennen lähettämistä myös sitä arvioitiin asiantuntijakommenttien avulla. Kysely säilytettiin pääpiirteissään ennallaan, mutta siihen lisättiin toimintaympäristön muutokseen liittyviä avoimia kysymyksiä, kuten kysymys siitä, miten viime vuosien toimintaympäristön muutos on vaikuttanut hallinnonalan ennakoitotoimintaan. Koska asiantuntijakysely jäi kuitenkin tällä kertaa vastausmäärältään vähäiseksi (N=10), päätettiin haastatteluja laajentaa koskemaan myös asiantuntijoita.

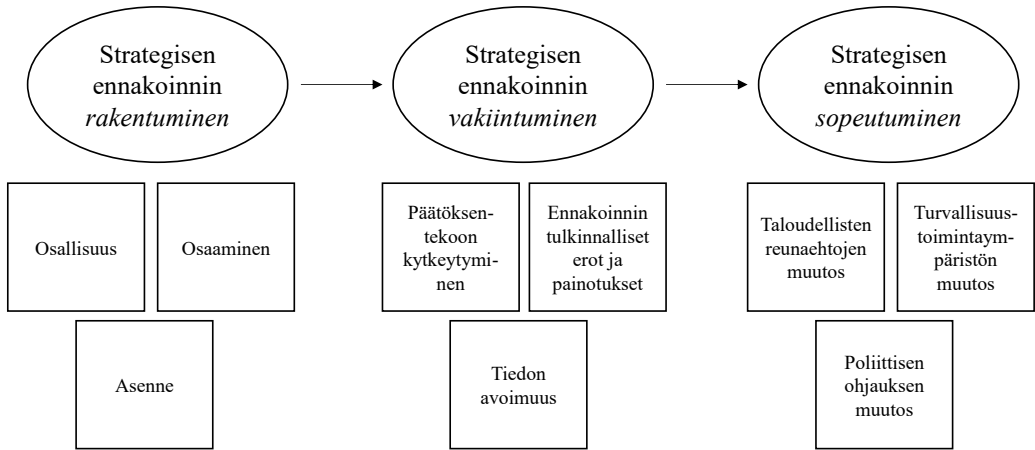
Haastattelut toteutettiin kevään ja kesän 2025 aikana, yhtä marraskuussa 2024 tehtyä lähtötilannehaastattelua lukuun ottamatta. Lähtötilannehaastattelua hyödynnettiin sekä esihaastatteluna että osana varsinaista haastatteluaineistoa, ja sen yhtenä tarkoituksena oli testata haastattelurungon toimivuutta. Sen perusteella haastattelurunkoon ei tehty muutoksia. Haastattelurunko rakentui pääosin aiemman kyselysarvioinnin pohjalle, ja se on kuvattu liitteessä 1. Kaikki haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina (ks. Puusa 2020). Haastattelavien valinnassa pyrittiin tunnistamaan henkilöt, joilla oli keskeinen asema tai asiantuntemus ennakoitijärjestelmän toiminnassa ja ja

kehittämisessä. Tutkimusta varten toteutettiin yhteensä 11 haastattelua, joista yhteen osallistui kaksi haastateltavaa (N=12). Haastateltavista viisi työskenteli johtotehtävissä ja seitsemän asiantuntijatehtävissä. Neljä haastatteluista tehtiin kasvokkain ja seitsemän verkon välityksellä. Haastattelut kestivät keskimäärin 64 minuuttia, ja ne litteroitiin sanatarkasti. Litteroitua aineistoa kertyi yhteensä 153 sivua (Times New Roman, 12 pt, riviväli 1).

Tutkimuksen pääasiallisena aineistona toimivat haastattelut, jotka muodostivat analyysin perustan. Kyselyaineisto täydensi niitä erityisesti laadullisella ulottuvuudellaan. Analyysissa hyödynnettiin kyselyjen avoimia vastauksia, joita saatiin yhteensä kymmenen sivua. Näitä vastauksia käytettiin haastatteluaineistosta tehtyjen tulkintojen tukena ja taustan jäsentämisessä. Kyselyjen numeerista aineistoa hyödynnettiin lähinnä kuvailevassa tarkoituksessa, sillä vastausmäärät olivat liian pienet tilastolliseen tarkasteluun.

Aineisto analysoitiin *temaattisen analyysin* keinoin (Braun & Clarke 2006). Analyysin tavoitteena oli Neuendorfin (2019) kuvaamalla tavalla rakentaa tarina tutkittavasta aineistosta. Analyysi eteni abduktiivisen logiikan ohjaamana, mikä mahdollisti aineiston ja teoreettisen viitekehyksen välisen vuoropuhelun analyysiprosessin eri vaiheissa (ks. esim. Graneheim ym. 2017). Analyysi keskittyi semanttisiin teemoihin. Analyysiprosessissa tutkijat perehtyivät aineistoon toistuvien lukukertojen ja lukemisen aikana tehtyjen muistiinpanojen avulla, minkä jälkeen muodostettiin alustavat koodit, joita tarkentamalla kehitettiin temaattiset kokonaisuudet. Teoreettinen viitekehys täsmentyi vasta aineistonkeruun jälkeen, eikä se siten ohjannut aineistonkeruuta. Tämän vuoksi analyysi aloitettiin aineistolähtöisesti, jolloin alateemat muodostuivat vahvemmin aineistosta käsin, kun taas pääteemat jäsenyivät selkeämmin teoreettisen viitekehyksen kautta. Teoreettinen perusta pohjautui dynaamisten kyvykkyyksien viitekehykseen (Teece 2018; Teece 2023) sekä sen ennakoitotoimintaan sovelletuille tulkinnoille (Fergnani 2022; Laakkonen ym. 2025). Näin esimerkiksi alateemat *osallisuus, osaaminen ja asenne* jäsenyivät teoreettiseen viitekehykseen kytkeytyväksi pääteemaksi, *strategisen ennakoinnin rakentumiseksi*.

Strategisen ennakkoinnin kehittyminen dynaamiseksi kyvykkyudeksi



Kuvio 1. Analyysin tuloksena syntynyt temaattinen kokonaisuus.

Lopulliset pääteemat määriteltiin ja nimettiin iteratiivisen prosessin kautta, ja ne muodostivat ajallisesti etenevän rakenteen, joka heijastaa dynaamisen kyvykkyuden kehitystä: (1) strategisen ennakkoinnin *rakentuminen*, (2) strategisen ennakkoinnin *vakiintuminen* ja (3) strategisen ennakkoinnin *sopeutuminen*. Strategisen ennakkoinnin kehittyminen dynaamiseksi kyvykkyudeksi toimii teemoja kehystävänä prosessina ja tulkinnallisena kaarena. Syntynyt kokonaisuus on esitetty kuviossa 1, ja seuraavassa luvussa tulokset esitellään tämän temaattisen rakenteen mukaisessa järjestyksessä.

TULOKSET

Strategisen ennakkoinnin rakentuminen

Strategisen ennakkoinnin rakentumisessa dynaamiseksi kyvykkyudeksi nousi esiin kolme toisiinsa vahvasti kytkeytyvää alateemaa: osallisuus, osaaminen ja asenne. *Osallisuus* näyttäytyi aineistossa kehämäisenä kokonaisuutena, jonka ytimen muodostavat sisäministeriön hallinnonalan ennakoitiasiantuntijat. He muodostavat noin 20–25 osallistujan löyhärakenteisen verkoston. Ennakointiverkosto perustettiin vastauksena siihen haasteeseen, että ennakoointitoiminta oli vaarassa jäädä ad hoc -luonteiseksi.

Tavoitteena oli luoda pysyvä rakenne, joka tukisi toiminnan jatkuvuutta ja mahdollistaisi tiedon kumuloitumisen. Verkoston merkitys korostuu erityisesti yhteisen keskustelun ja tiedon yhteensovittamisen foorumina: ”[...] pitää päästä keskustelemaan ja antamaan asioille yhteisiä merkityksiä. [...] Että ei vamaan katsota sitä sieltä omasta näkökulmasta, vaan saadaan siihen se koko hallinnonalan yhteinen keskustelu.” (H3) Lisäksi verkoston jäseniltä odotetaan, että he välittäisivät siellä jaettavaa tietoa edelleen omille osastoilleen ja virastoilleen.

Niin haastatteluissa kuin vuoden 2024 asiantuntijakyselyssä ennakoitiverkoston haasteeksi nousi kuitenkin aktiivisten osallistujien vähäinen määrä (arviona 6–8 henkilöä) ja osallistumisen epätasainen jakautuminen. Toivottiin, että kaikki sisäministeriön hallinnonalan osastot ja virastot osallistuisivat verkoston toimintaan nykyistä aktiivisemmin ja sitoutuneemmin. Eräs haastateltu asiantuntija kuvasi tätä lähtökohtaa tärkeämmäksi kuin esimerkiksi menetelmällisiä edellytyksiä: ”[...] että se osallistuminen olisi aktiivista kaikilta ja kaikki toisi sen inputin, niin varmasti sillä jo päästäisiin eteenpäin ilman tavallaan sitä, että me tarvitaan valtavasti jotain uusia menetelmiä tai alustoja.” (H7)

Sisäkehältä ulospäin mentäessä osallisuus ulottuu keskeisiin valtionhallinnon vertaisryh-

miin ja toimijoihin, kuten valtioneuvoston ennakointityöryhmään, Valtion ennakoijat -foorumiin sekä muiden ministeriöiden ennakointiasiantuntijoihin. Näiden kanssa jaetaan ja jalostetaan tietoa sekä opitaan toisilta hyviä käytäntöjä. Osallisuus ulottuu lisäksi kansainvälisiin verkostoihin ja toimijoihin, kuten eri maiden vastaaviin turvallisuusviranomaisiin ja kansainvälisiin organisaatioihin, jotka ovat muun muassa käyneet tutustumassa Suomen ennakointikäytäntöihin ja niiden soveltamiseen sisäisen turvallisuuden kontekstissa.

Valtionhallinnon ulkopuolelle yhteistyö laajenee muun muassa suomalaisia ennakointitoimijoita yhteen kokoavan Kansallisen ennakointiverkoston kautta. Lisäksi osallistujajoukon inklusiivisuutta vahvistetaan erilaisten ennakointimenetelmien kautta. Haastatellut kuvaivat esimerkiksi, miten sisäistä turvallisuutta käsittelevään Delfoi-kyselyyn osallistui seitsemänkymmentä asiantuntijaa yhteiskunnan eri aloilta ja sektoreilta: *”[...] nimenomaan haettiin sitä muuta näkökulmaa, kuin sitä meidän hallinnon alan omaa putkinäköä.”* (H3) Toteutetun skenaariotyön yhteydessä (ks. Sisäministeriö 2023b) hyödynnettiin myös red teaming -menetelmää, jossa seitsemän hallinnon alan ulkopuolista toimijaa osallistui skenaarioiden kriittiseen reflektioon.

Haastatteluissa tuotiin esille, että ennakointiin liittyvä *osaaminen* olisi vahvistunut sekä menetelmäosaamisen että analyysikyvykkyyden osalta. Haasteeksi kuitenkin nähtiin, että tämä kehitys koskisi ennen kaikkea hallinnon alan ennakointiaktiiveja, kun taas laajemman henkilöstön osaaminen ja valmiudet vaihtelisivat merkittävästi. Myös osaamisen taso eri osastojen ja virastojen välillä arvioitiin epätasaiseksi. Sekä haastatteluissa että asiantuntijakyselyissä (kysymys: Viraston henkilöstö tarvitsee lisää ennakointiin liittyvää koulutusta) nousi esiin tarve vahvistaa ennakointiosaamista laajemmin, jotta ennakointi ei olisi vain rajatun asiantuntijajoukon vastuulla: *”[K]yllä sekin on minulla sellainen iso visio ja ajatus, että jokaisen virkahenkilön tai jokaisen hallinnon toimijan pitäisi olla tietyllä tavalla vähän ennakoija.”* (H10) Tämä nähtiin kuitenkin haastavaksi erityisesti käytettävissä olevien resurssien näkökulmasta. Toisaalta myös pelkkää tietoisuuden lisäämistä ennakointitoiminnasta pidettiin merkityksellisenä, kunhan

asia esitetään kohdeyleisölle ymmärrettävällä ja saavutettavalla tavalla.

Vaikka tietoisuuden lisäämistä ennakoinnista pidettiin hallinnonalalla tarpeellisenä, ennakointitoimintaan liittyvän *asenteen* nähtiin toisaalta olevan sisäinrakennettuna sisäministeriön hallinnonalalle. Tämän katsottiin johtuvan sekä toimintaympäristön että virastojen luonteesta, kuten niiden arvoista, kulttuurista ja koulutustaustoista. Eräs haastateltava toi eksplisiittisesti esille, että turvallisuusviranomaiset, kuten Puolustusvoimat sekä sisäisen turvallisuuden alalla Rajavartiolaitos, poliisi ja pelastusala, ovat viranomaisia, joilla olisi kyky toimia ennakoivasti ja jotka suhtautuvat lähtökohtaisesti ennakointiin myönteisesti. Rajavartiolaitoksen toiminnan osalta esimerkiksi nähtiin, että *”näin sotilaita on aina koulutettu. Se lähtee varusmieskoulutuksesta, että ensin tehdään arvio vihollisen toiminnasta.”* (H12)

Strategisen ennakkoinnin vakiintuminen

Strategisen ennakkoinnin vakiintumista dynaamisiksi kyvykkyydeksi ilmensivät kolme keskeistä alateemaa: päätöksentekoon kytkeytyminen, ennakkoinnin tulkinalliset erot ja painotukset sekä tiedon avoimuus. Sisäministeriön hallinnonalalla ennakointitoimintaa on pyritty monin tavoin *kytkemään osaksi päätöksentekoa*. Tavoitteena on ollut, että ennakointitieto tukisi päätöksentekijöitä ja tarjoaisi heille mahdollisuuden *”tehdä viisaita päätöksiä siinä hetkessä, nähdä tulevaisuuteen ja tehdä sitä työtä, jolla niihin skenaarioihin varaudutaan”* (H10). Käytännössä tämä on merkinnyt muun muassa sitä, että hallinnon alan johdolle on pyritty välittämään ennakointitietoa aikaisempaa aktiivisemmin ja paketoimaan se sellaiseen muotoon, että kiireinen päättäjät kiinnostuu tiedosta ja ehtii perehtyä siihen. Lisäksi haastatteluissa korostettiin tarvetta selvittää nykyistä systemaattisemmin, millaista ennakointitietoa päätöksenteon tueksi todella tarvitaan.

Konkreettisenä toimenä ennakointitoimintaa on kytketty osaksi sisäministeriön hallinnon alan tulosohtausjärjestelmää ja sen vuosikelloa. Ennakointitietoa pyritään tällöin tuottamaan vuosikellon rytmin mukaisesti siten, että tieto olisi käytettävissä oikea-aikaisesti ja tukisi tulosohtausprosessin päätöksentekoa. Esimerkiksi

suunnittelukausi käynnistyy strategisella tilanearviolla, jossa ennakoinnin eetos on selvästi läsnä. Ennakoinnin avulla pyritään tuottamaan tietoa, ”jolla tulosohjauksesta esimerkiksi voitaisiin tehdä pitkäjänteisempää, että se ei ole vaan vuoden päähän, vaan pystyttäisiin ennakoidaan 2–3 vuotta eteenpäin, että millaisia asioita tulosohjauksessa hallinnonalalla täytyy nostaa esille” (H3). Tämäkään ei kuitenkaan ole suoraviivainen prosessi, sillä ennakoititiedon hyödyntämistä nähtiin haastavan muun muassa se, että päätöksentekoon vaikuttavat monet muut ohjaavat asiakirjat, kuten hallitusohjelma, jotka saattavat ajaa ennakoititiedon ohii.

Haastatteluaineiston perusteella strategisen ennakoinnin vakiintumiseen nivoutuu keskeisesti se, millaisia tulkinnallisia eroja ja painotuksia ennakointiin liitetään sisäministeriön hallinnonalalla. Tämä liittyy erityisesti siihen, että ennakointi voidaan eri puolilla hallinnonala ymmärtää eri tavoin. Tällöin voi syntyä tilanteita, joissa ajatellaan tehtävän ennakoitinta, vaikka kyse ei varsinaisesti ole siitä, tai vastaavasti harjoitetaan ennakoitinta, mutta ei tunnusteta sen olevan ennakoitinta. Haastateltavat toivat esiin, että osassa osastoista tai virastoista ei suoranaisesti edes puhuta ennakoinnista, vaan pikemminkin käytetään termejä kuten tilannekuvatoiminta, riskianalyysi ja tiedustelu. Tämä voi johtaa siihen, että ”sitä on aina vähän vaikea myös hahmottaa, että puhummeko samasta ennakoinnista.” (H1)

Haasteena nähtiin myös se, että ennakoititiedolla voidaan tarkoittaa erilaisia asioita. Rajatuimmillaan ennakoititieto kattaa yhteiskunnan tilaa ja toimintaympäristön riskejä koskevaa tietoa. Haastatteluissa kuitenkin korostettiin, että ennakoititietoa tarvittaisiin myös esimerkiksi talouden näkymistä ja mahdollisista lainsäädännön muutoksista. Lisäksi uhkalähtöisen näkökulman rinnalle koettiin tarpeelliseksi tuoda tasapainoa myönteisempien visioiden kautta, ja tässä juuri ennakoititoiminnan roolin nähtiin korostuvan: ”[M]inua häiritsi suunnattomasti silloin se, että se oli tosiaan sellainen, että kaikki tavallaan menee päin honkia ja on hirveää. Se ei ollut ennakoitinta, vaan se oli riskiluettelo.” (H11)

Myös hallinnonalan eri toimijoiden erilaiset painotukset ennakoinnin aikahorisonttien suhteen nähtiin tuottavan haasteita. Tämän koettiin vaikeuttavan yhteisen ymmärryksen löytymistä

ja ennakoititoiminnan yhteensovittamista. Niin haastatteluissa kuin myös asiantuntijakyselyiden numeerisissa sekä avoimissa vastauksissa tuotiin esille sitä, että ennakointi on vielä suhteellisen lyhyen aikavälin toimintaa, vastauksissa korostuen 1–4 vuoden aikajänne. Myös sitä korostettiin, että operatiivinen toiminta ja talouden suunnittelukaudet edellyttäisivät ennakoinnille usein alle vuoden aikajännettä: ”Turvallisuushallinnon (SM:n alainen) näkökulmasta yksi suuri haaste on ennakoinnin ulottaminen keskipitkälle ja pitkälle aikavälille, tyyppisesti toivottu ja tavoiteltu aikajänne virastoissa on hyvin lyhyt 6 kk–1 vuosi.” (asiantuntijakysely 2024)

Pidemmän aikavälin ennakoinnin koettiin edustavan vahvemmin strategista ennakoitinta, ja jatkossakin nähtiin tarpeelliseksi löytää parempi tasapaino eri aikahorisonttien välillä. Sisäministeriön hallinnonalalla tähän vaikuttaa kuitenkin liittyvän sisäänrakennettu jännite. Yhtäältä ennakoinnilta kaivataan muutakin kuin lyhyen aikavälin tarkastelua: ”Näkisin, että ennakoitinta tulisi hyödyntää myös siinä, että visioisimme enemmän; millaisen tulevaisuuden haluamme ja lähtisimme myös aktiivisesti sitä kohti, emmekä vain ajelehtisi ajopuuna.” (asiantuntijakysely 2021) Toisaalta pohdittiin kriittisesti sitä, missä määrin pitkän aikajänteen ennakointi on ylipäättään mahdollista. Tämä ilmeni seuraavassa haastatellun kriittisävytteisessä toteamuksessa: ”Voisin sanoa, että ehkä noin viiden vuoden päähän on jo vision asettamista ja muutosjohtamista, ja tosiaan suunnataan se, että missä tulevaisuudessa me haluttaisiin olla.” (H12) Molemmissa sitaateissa puhutaan visioinnista, mutta tulkinnalliset painotukset eroavat toisistaan. Lisäksi samaisen kriittisen haastatellun kuvauksessa pitkän aikavälin ennakointi näyttäytyi akateemisena, mikä osaltaan vahvistaa jännitettä lyhyen aikavälin tilannekuvatyön ja laajan, osallistavan ja monivaiheisen pitkän aikavälin ennakoitiprosessin välillä.

Kolmas alateema liittyi tiedon avoimuuden problematiikkaan. Lähtökohtaisesti turvallisuusluokitellun tiedon merkitys nähtiin hallinnonalan ominaispiirteenä – joskin virastojen välillä oli eroja – ja realiteettina, joka tulee hyväksyä ja jonka kanssa on opittava toimimaan. Haastatteluissa ilmeni kuitenkin erilaisia näkemyksiä siitä, miten tiedon luokittelu haastaa strategista ennakoitinta ja sen vakiintumista. Yhtäältä esi-

tettiin, että pitkän aikavälin ennakointi perustuu pääosin avoimiin lähteisiin ja toimii niin yleisellä tasolla, ettei luokitellun tiedon rajoitukset muodostuisi merkittäväksi esteeksi. Luokitellun tiedon katsottiin olevan keskeisempää lähinnä tilannekuvatyössä. Toisaalta tuotiin esiin päinvastainen huoli, jonka mukaan kykenemättömyys hyödyntää kaikkea olemassa olevaa tietoa voi vinouttaa strategisen ennakkoinnin tuottamia tulkintoja ja jättää tuotokset liian abstraktille tasolle, mikä puolestaan voi heikentää ennakointitoiminnan hyväksyttävyyttä.

Tiedon avoimuuteen liittyvä keskustelu kytkeytyi myös kokemuksiin siiloutumisesta ja hierarkioista hallinnonalan sisällä. Näkemykset eivät kuitenkaan olleet yhtenäisiä. Toisaalta siiloutumisen ja hierarkisuuden koettiin haastavan ennakointitoimintaa: *”Organisaatio on hyvin hierarkkinen, mikä toisaalta tekee asioiden käsittelystä helppoa, mutta juuri ennakointityössä se hidastaa prosesseja. Lisäksi siiloja on liikaa.”* (Johdon kysely 2021) Toisaalta siiloutumisesta nähtiin myös myönteisiä puolia. Tämä liittyi erityisesti kasvavaan tiedon määrään, jota kuvattiin jopa *infoähkyksi* (H5), ja siihen, että siiloihin jakautuminen voi tehdä laajoista kokonaisuuksista helpommin hallittavia. Samalla kuitenkin pohdittiin, onko joidenkin yksiköiden omiin siiloihin vetäytyminen mennyt liian pitkälle, mikä on voinut johtaa tiedon ylisalaamiseen ja joskus jopa *mustasukkaisuuteen* (H4) omista aiheista.

Strategisen ennakkoinnin sopeutuminen

Strategisen ennakkoinnin sopeutumisvaiheessa, rakentuneena ja osin vakiintuneena dynaamisena kyvykkyytenä, ilmeni kolme keskeistä alateemaa: taloudellisten reunaehtojen muutos, turvallisuustoimintaympäristön muutos ja poliittisen ohjauksen muutos. Alateema *taloudellisten reunaehtojen muutos* muodostaa haastatteluai-
neistossa varsin yhtenäisen narratiivin siitä, miten sisäministeriön hallinnonalan säästöt sekä julkisen talouden heikko tilanne ovat vaikuttaneet ennakointitoimintaan. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, miten osa haastatelluista kuvasi haasteelliseksi ehtiä mukaan ennakointiverkoston toimintaan: *”[K]un meillä on ollut niin kiljuvan kova resurssipula, niin minä en ole päässyt ennakointiverkoston kokouksiinkaan riittävästi.”* (H6)

Heikon taloustilanteen nähtiin haastavan myös sitä, että hallinnonalalle pystyttäisiin palkkaamaan päätoimisesti ennakointitoiminnan parissa työskenteleviä henkilöitä, jolloin ennakointi jäisi tehtäväksi muiden työtehtävien ohella. Olosuhteiden vuoksi vahvaan kehittämiseen ei juurikaan uskottu, vaan tavoitteeksi hahmotui ennemminkin jo saavutettujen tulosten ylläpitäminen ja olemassa olevan toiminnan säilyttäminen. Yhtenä ratkaisuna esitettiin selkeämpää priorisointia: *”[J]os resursseja on vähemmän, niin kannattaa tehdä vähemmän, mutta paremmin.”* (H6) Toivoa niukkojen resurssien tilanteeseen nähtiin tuovan digitalisaatio ja erityisesti käyttöön otettava valtioneuvoston yhteinen digitaalinen ennakointialusta.

Turvallisuustoimintaympäristön muutos muodosti toisen alateeman. Tämä näyttäytyi aiheistossa kaksijakoisena. Ensinnäkin niin haastateluissa kuin vuoden 2024 asiantuntijakyselyn avoimissa vastauksissa tuotiin esille, että turvallisuustoimintaympäristön muutos, ja erityisesti Venäjän aloittama hyökkäyssota, on lisännyt ennakointitoiminnan arvostusta ja tarvetta: *”Ei tänä päivänä oikeastaan tämän tyyppistä asiaa tarvitse perustella, että miksi sitä pitäisi tehdä. Erilaisia skenaarioita pitää olla ja niihin pitää vähän varautua, että miten näissä skenaarioissa toimisimme. Ja perustaa sitä omaa strategista suunnittelua niille skenaarioille.”* (H10)

Toisaalta tuotiin esiin myös niitä haasteita, joita nykyinen toimintaympäristö asettaa ennakointitoiminnalle. Näitä olivat erityisesti tiedon määrän merkittävä kasvu, joka vaikeuttaa ennakkoinnin kannalta relevantin tiedon löytämistä, sekä maailmanpoliittisen tilanteen nopea muutosvauhti, joka voi tehdä ennakointituotoksista nopeasti vanhentuneita. Samalla korostettiin, että muutosvauhdin kiihtyessä myös lyhyemmän aikajänteen toiminnan strateginen merkitys on kasvanut: *”Että nyt on tavallaan strategista merkitystä sillä, mitä tapahtuu ensi viikolla.”* (H12)

Kolmas alateema käsitteli *poliittisen ohjauksen muutosta*. Haastattelussa sekä asiantuntijakyselyiden avoimissa vastauksissa nousi esiin kommentteja, joissa viitattiin ennakointitoiminnan eräänlaiseen politisoitumiseen. Tällä tarkoitettiin esimerkiksi sitä, mitä teemoja ennakointitoiminnan lopputuotoksissa voidaan tuoda esille ja mitä käsitteitä voidaan käyttää. Tämä herätti huolta siitä, että tällaiset rajaukset voisi-

vat johtaa ennakoitintoiminnassa itesesensuuriin. Yksi haastateltavista pohti asiaa tiedolla johtamisen näkökulmasta seuraavasti: ”[H]arrasteaanko meillä tiedolla johtamista silloin, kun se on sopivaa, silloin kun se tieto natsaa omien ideologioiden kanssa yhteen, ja jos ei se natsaa, niin sitten todetaan, että tämä onkin tämmöistä jotain huuhaata.” (H5)

Toisaalta aineistossa esiintyi myös näkemyksiä, joiden mukaan kyse ei niinkään ollut ongelmasta, vaan luonnollisesta osasta poliittis-hallinnollista järjestelmää. Hallitusten vaihtuminen muuttaa väistämättä joitakin painotuksia, vaikka perusfundamentit pysyisivätkin ennallaan, ja tähän nähdään kuuluvan olennaisesti tarve sopeutua. Yhtenä sopeutumiskeinona mainittiin narratiivin soveltaminen uuteen kontekstiin eli se, että jos tiettyä termiä ei kulloisessa poliittisessä tilanteessa voida käyttää (esimerkiksi ilmastonmuutos), voidaan käyttää vaihtoehtoja, hyväksyttävämpää käsitettä (kuten sään ääri-ilmiöt). Vaihtoehtoa sen suhteen, onko poliittinen ohjaus ongelma vai väijäämätön realiteetti, pohdittiin seuraavasti: ”Kyllä minä mieluummin otan sen poliittisen, hallituskausittain tapahtuvan tempoilun, että politiikka muuttuu ja sen mukana ehkä virkakenkilöiden työnkuvat vähän vaihtuvat, tai ne teemat mitä käsitellään, vaihtuvat. Minä otan mieluummin sen kuin sen, että sillä äänestämällä ei ole mitään vaikutusta. Se on oleellinen osa demokratiaa. Hankala virkakenkilölle, mutta oleellinen osa demokratiaa.” (H3)

JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä artikkelissa pyrittiin vastaamaan kysymykseen siitä, miten strateginen ennakointi voi sisäisen turvallisuuden kontekstissa kehittyä dynaamiseksi kyvykkyudeksi. Dynaaminen kyvykkyys ymmärretään tässä organisaation kyvykkyyksinä, jotka painottavat vakauden ja tehokkuuden sijaan muutosta ja tulevaisuuteen suuntautuneisuutta (esim. Schilke ym. 2018; Teece 2023). Strategisessa ennakoinnissa on puolestaan kyse toiminnasta, jolla tuetaan organisaation strategista ajattelua ja päätöksentekoa erilaisten tulevaisuusvaihtoehtojen kartoittamisen avulla (esim. Habegger 2010; Iden ym. 2017). Nämä näkökulmat ovat lähtökohtaisesti yhteensopivia, kuten Fernani (2022) ja Laakkonen ym. (2025) ovat osaltaan tuoneet esille. Artikkelin tu-

lokset vahvistavat tätä havaintoa ja täsmentävät, miten sisäisen turvallisuuden konteksti muovaa dynaamisten kyvykkyysien kehittymistä.

Analyysin tuloksena syntynyt ajallisesti etenevä temaattinen rakenne – strategisen ennakkoinnin rakentuminen, vakiintuminen ja sopeutuminen – heijastaa läpileikkaavasti dynaamisten kyvykkyysien viitekehyksen kolmea pääkomponenttia, havaitsemista, mahdollisuuksiin tarttumista ja muuntautumista (Teece 2018; Teece 2023). Havaitsemisen osalta sisäministeriön hallinnonalalla korostuu osallisuuden, osaamisen ja ennakoitimyönteisen asenteen toisiaan vahvistava kokonaisuus. Osallisuus ilmenee erityisesti hallinnonalan sisäisten ja ulkoisten ennakoitiasiantuntijoiden välisenä vuorovaikutuksena, mikä heijastaa Robergen (2013) ja Habeggerin (2022) esittämää strategisen ennakkoinnin osallistavaa perusluonnetta. Samalla tämä osallistavuus ja siihen kytkeytyvä osaaminen näyttäytyivät myös haasteena, koska ne keskittyvät ennakointia aktiivisesti tekeviin toimijoihin, jolloin ennakkoinnin demokraattinen ulottuvuus jää osin rajalliseksi. Toisaalta menetelmien, kuten red teamingin, kautta osallisuutta on laajennettu ja näkökulmia monipuolistettu tavalla, joka resonoi Habeggerin (2022) esittämän ajatuksen kanssa ajattelun viemisestä totunnaisia kehyksiä pidemmälle. Ennakoitimyönteisen asenteen puolestaan nähtiin olevan vahvasti sisäänrakennettuna turvallisuus-toimijoiden toimintakulttuuriin, mikä on tullut esiin myös aiemmissa tutkimuksissa (Roberge 2013; Greenblott ym. 2019).

Mahdollisuuksiin tarttumisen osalta sekä mahdollisuudeksi että haasteeksi muodostuu ennakkoinnin eräänlainen monitulkintaisuus sisäministeriön hallinnonalalla, mikä johtuu osin siitä, että kokonaisuus rakentuu taustaltaan ja tehtäviltään erilaisista osastoista ja virastoista. Yhtäältä on kyse siitä, mitä toimintaa ylipäätään määritellään (strategiseksi) ennakoinniksi, mikä nostaa esiin kysymykset sekä ennakkoinnin ajankänteistä että sisällöistä. Siinä missä esimerkiksi Habegger (2022) painottaa strategisessa ennakoinnissa vuosikymmeniin ulottuvan näkymän rakentamista, sisäministeriön hallinnonalalla tarkastelujänne sijoittuu pääosin lyhyemmälle aikavälille.

Aineistossa hahmottuu eräänlainen jännite toisaalta toimintaympäristön edellyttämien ly-

hyen aikavälin ennakoitintarpeiden ja toisaalta halun tehdä myös laajempaa, kauaskatseisempaa visiointia välillä. Lyhyen aikavälin ennakointi painottuu tyypillisesti mahdollisten kehityskulkujen ja riskien tunnistamiseen, kun taas pidemmän aikavälin strategiseen ennakointiin kuuluu luontevasti myös normatiivisten, toivotujen tulevaisuuksien muotoilu. Tällainen visiointi pyrki huomioimaan riskien ja uhkien ohella myös myönteisempiä tulevaisuuskuvia, jotka haastaisivat hallinnonalalle ominaisen uhkakeskeisen institutionaalisen orientaation ja edustaisivat reaktiivisuuden sijaan proaktiivista otetta, jossa huomio olottuu myös juurisyihin puuttumiseen (ks. Jore ym. 2018; Zalman 2019). Aineisto heijasti myös aiemmissa tutkimuksissa esiin nousseita turvallisuusviranomaisille tyypillisiä piirteitä, kuten hierarkkisuutta, siiloutuneisuutta sekä toimintaan liittyvää salassapitoa ja luottamuksellisuutta (esim. Roberge 2013; Vicente-Oliva & Martinez-Sanchez 2018; Habegger 2022; Vicente-Oliva 2025), jotka tutkimustulosten perusteella haastavat strategisen ennakoinnin kehittymistä dynaamiseksi kyvykkydeksi erityisesti vakiintumisen vaiheessa.

Strategisessa ennakoinnissa keskeistä on, että se aidosti tukee strategista päätöksentekoa (ks. Van der Laan 2021). Dynaamisten kyvykkyksien muuntautumiskomponentissa korostuu vastaavasti se, että ennakoititoiminnan tuottama tieto ja muodostetut tulevaisuuskuvat integroidaan osaksi päätöksentekoa ja toiminnan kehittämistä (Fergnani 2022; Laakkonen ym. 2025). Konkreettisimmillaan tämä näkyy sisäministeriön hallinnonalalla siinä, miten ennakoititoiminta on kytketty osaksi hallinnonalan tulosohjausjärjestelmää ja sen vuosikelloa. Lisäksi hallinnonalan johdolle on pyritty välittämään ennakoititietoa aktiivisesti ja helposti hyödynnettävässä muodossa.

Aineistosta nousi esiin kolme muutostekijää, jotka kytkeytyvät kaikkiin dynaamisten kyvykkyksien pääkomponentteihin ja haastavat erityisesti muuntautumista. Ensinnäkin taloudellisten reunaehtojen kiristyminen vaikuttaa siihen, millaisia ennakointiin perustuvia tietotuotteita päättäjille voidaan tuottaa ja missä määrin strategiseen ennakointiin voidaan ylipäätään panostaa. Toiseksi turvallisuustoimintaympäristön nopea ja arvaamaton muutos, vaikka se on lisännyt ennakoititoiminnan arvostusta (ks.

myös Uecker 2022; Habegger 2022), on samanaikaisesti vaikeuttanut ennakoitiprosesseja tilanteessa, jossa toimijat joutuvat jatkuvasti kohtaamaan yllätyksiä (Hanén 2017), ja jossa lyhyen aikavälin nopeat muutokset nostavat pintaan yksittäisiä akuutteja kysymyksiä tavalla, joka työntää ennakoinnille tyypillisen kokonaiskuvan rakentamisen taka-alalle. Kolmanneksi poliittisen ohjauksen muutokset voivat pahimmillaan johtaa ennakoititoiminnan politisoitumiseen ja itsensensuuriin, mikä rajoittaa sitä, missä määrin ennakoititietoa voidaan hyödyntää tiedolla johtamisen viitekehyydessä. Tämä voi ilmetä esimerkiksi poliittisesti tarkoituksperiin sopivien ennakoititeemojen tai tulosten valikoimisena ja ylikorostamisena. Aineistossa ei noussut esiin selkeitä eroja johtotehtävissä ja asiantuntijatehtävissä toimivien näkemysten välillä. Tämän sisäministeriön hallinnonalalle kohdistuvan välineellisen tapaustutkimuksen perusteella strateginen ennakointi voi sisäisen turvallisuuden kontekstissa kehittyä dynaamiseksi kyvykkydeksi, kun huomioidaan rakentamisen, vakiintumisen ja sopeutumisen vaiheista ja niiden alateemoista rakentuva kokonaisuus, joka jäsentää strategisen ennakoinnin muotoutumista dynaamiseksi kyvykkydeksi.

Tutkimuksen empiirinen aineisto muodostaa sekä rajoitteen että vahvuuden. Rajoitteena voidaan pitää kyselyjen suhteellisen alhaisia vastajamääriä, erityisesti jälkimmäisen aineistonkeruun osalta, minkä vuoksi tilastollinen analyysi ei ollut tarkoituksenmukaista. Vahvuutena voidaan puolestaan nähdä se, että aineisto koostui kahdesta eri aineistotyyppistä, kyselyistä ja haastatteluista, mikä mahdollisti tutkimuksen luotettavuutta vahvistavan aineistotriangulaation.

Artikkelin keskeinen teoreettinen kontribuutio on strategisen ennakoinnin kytkeminen dynaamisten kyvykkyksien viitekehyykseen julkisella sektorilla ja erityisesti sisäisen turvallisuuden uudessa kontekstissa. Tämä vahvistaa strategisen ennakoinnin teoreettista perustaa ja täydentää edelleen verrattain niukkaa aihepiiriä koskevaa tutkimusta (vrt. Piening 2013; Mazzucato & Kattel 2020; Post 2023a). Sisäisen turvallisuuden konteksti näyttäytyy tämän tutkimuksen perusteella kaksisuuntaisena kehitysalustana strategiselle ennakoinnille. Toisaalta ennakointi on vahvasti sisäänrakennettu turvallisuustoiminnan institutionaalisiin rakenteisiin

ja toimintakulttuuriin, mikä luo suotuisan perustan sen kehittymiselle dynaamiseksi kyvykkyudeksi. Toisaalta sama uhkakeskeinen, hierarkkinen ja salassapitoon nojaava toimintaympäristö voi rajoittaa ennakkoinnin vaihtoehtoisia tulevaisuuksia rakentavaa ulottuvuutta. Tällöin strateginen ennakointi painottuu uhkakeskeiseen varautumiseen, kun taas proaktiivinen ja laaja-alainen tulevaisuusajattelu jää vähemmälle huomiolle. Tulevaisuus jäsentyy tällöin ensisijaisesti vältettävien uhkakuvien kautta, jolloin normatiiviset ja kehittämisorientoituneet tulevaisuusnäkökulmat voivat jäädä taka-alalle. Tätä voidaan jäsentää myös suhteessa *tulevaisuuden turvallistamisen* käsitteeseen (ks. esim. Bartoszewicz ym. 2022).

Lisäksi artikkeli tuo konkreettisena kontribuutiona esiin havainnon siitä, että operatiivisten ja dynaamisten kyvykkyyksien välinen ero (ks. Teece 2018; Schilke ym. 2018; Teece 2023) näyttäytyy turvallisuustoimintaympäristön nopeiden muutosten myötä aiempaa kaventuneempaan. Vaikka kirjallisuudessa on tunnistettu näiden kyvykkyystyyppien välinen osittainen limittyneisyys (esim. Helfat & Winter 2011), tässä tutkimuksessa havaittu ilmiö korostuu erityisesti sisäisen turvallisuuden kontekstissa, jossa operatiivisen toiminnan aikajänne on lyhentynyt ja strateginen merkitys kasvanut. Turvallisuustoimintaympäristön nopea muutos pakottaa osan dynaamisille kyvykkyyksille tyypillisistä prosesseista toteutumaan lyhyellä aikavälillä operatiivisen toiminnan rinnalla, jolloin kyvykkyudet limittyvät osittain toisiinsa. Tämä luo tilanteen, jossa havaitsemisen, mahdollisuuksiin tarttumisen ja muuntautumisen vaiheet tapahtuvat osin päällekkäin eivätkä perustu selkeästi lineaariseen etenemiseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että operatiivisten ja dynaamisten kyvykkyyksien välinen erottelu menettäisi analyttisen merkityksensä, vaan pikemminkin sitä, että tietyissä konteksteissa, erityisesti sisäisen turvallisuuden nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä, niiden välinen suhde näyttäytyy aiempaa tiiviimpänä ja ajallisesti lomittuneempaan.

Artikkelissa on Bouckaertin (2025) esiin nostaman tarpeen hengessä tuotu ennakoitintoi-
minta vahvemmin osaksi hallintotieteiden tutkimuskenttää. Tarkastelun painopiste oli kuitenkin siinä, miten strategista ennakoitinta käytän-

nössä toteutetaan yhdellä tietyllä hallinnonalalla, ei niinkään siinä, miten hallintotieteellinen tutkimus voisi systemaattisemmin ennakoida vaihtoehtoisia tulevaisuuksia. Jatkossa olisikin tärkeää toteuttaa hallintotieteellisiä empiirisiä tutkimuksia – esimerkiksi sisäisen turvallisuuden alueella – joissa hyödynnetään eksplisiittisesti tulevaisuuksien tutkimuksen menetelmiä ja vältetään siten liiallista menneisyyteen nojautumista (Curry 2014). Lisäksi jatkotutkimuksessa olisi hyödyllistä vertailla eri julkisen sektorin toimintakonteksteja ja syventää ymmärrystä siitä, missä määrin sisäisen turvallisuuden erityispiirteet luovat omaleimaisia reunaehtoja strategisen ennakkoinnin kehittymiselle dynaamiseksi kyvykkyudeksi.

Artikkeli on laadittu osana Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamia Relief- ja Strong-hankkeita.

LÄHTEET

- Ahlqvist, Toni & Kohl, Johanna (2016). Constructing and mobilising futures knowledge in an organisation: foresight as a catalyst of dynamic strategic practice. *Technology Analysis & Strategic Management*, 28(10), 1138–1151. <https://doi.org/10.1080/09537325.2016.1182148>.
- Andresen, Florian, Schulte, Benjamin & Koller, Hans (2022). Foresight-as-Emergence: An Integrative Framework of Strategic Foresight Based on Complexity and Practice Theory. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 69(2), 572–584. <https://doi.org/10.1109/TEM.2020.2985664>.
- Anttonen, Johanna (2016). *Yhteistä turvallisuutta rakentaen – Poliisi- ja upseeriprofessionien yhteiskehittelyn mahdollisuuksista*. Akateeminen väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Bartoszewicz, Monika Gabriela, Eibl, Otto & El Ghamari, Magdalena (2022). Securitising the future: Dystopian migration discourses in Poland and the Czech Republic. *Futures*, 141, 102972. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2022.102972>.
- Bouckaert, Geert (2025). Looking at futures for the public sector. Teoksessa Bouckaert, Geert, Honddeghem, Annie, Steen, Trui & Van de Walle Steven (Eds.), *Futures for the Public Sector* (s. 15–21). Leuven University Press. <https://www.jstor.org/stable/jj.21594840.4>.

- Braun, Virginia & Clarke, Victoria (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>.
- Curry, Dion (2014). *Trends for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future Looking Research in Public Administration*. COCOPS Report, Work Package 8.
- Demos Helsinki (2021). *Kohti yhteistä strategisen ennakoinnin mallia: Sisäasiainhallinnon ennakoitotoiminnan kypsyyden nykytila-arvio*. Julkaisematon sisäiseen käyttöön laadittu raportti.
- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri (2005). *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 4. Kuluttajatutkimuskeskus.
- Feduzi, Alberto, Runde, Jochen & Schwarz, Gary (2022). Unknowns, Black Swans, and Bounded Rationality in Public Organizations. *Public Administration Review*, 82(5): 958–963. <https://doi.org/10.1111/puar.13522>.
- Fernani, Alessandro (2022). Corporate Foresight: A New Frontier for Strategy and Management. *Academy of Management Perspective*, 36(2), 820–844. <https://doi.org/10.5465/amp.2018.0178>.
- Graneheim, Ulla H., Lindgren, Britt-Marie & Lundman, Beril (2017). Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper. *Nurse education today*, 56, 29–34. <https://doi.org/10.1016/j.nedt.2017.06.002>.
- Greenblott, Joseph M., O'Farrell, Thomas, Olson, Robert & Burchard, Beth (2019). Strategic Foresight in the Federal Government: A Survey of Methods, Resources, and Institutional Arrangements. *World Futures Review*, 11(3), 245–266. <https://doi.org/10.1177/1946756718814908>.
- Haarhaus, Tim & Liening, Andreas (2020). Building dynamic capabilities to cope with environmental uncertainty: The role of strategic foresight. *Technological Forecasting and Social Change*, 155, 120033, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120033>.
- Habegger, Beat (2010). Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures*, 42(1), 49–58. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.08.002>.
- Habegger, Beat (2022). *Securing the Future: The Use of Strategic Foresight in the Security Sector*. Strategic Security Analysis, Issue 23. Geneva Centre for Security Policy. <https://www.gcsp.ch/sites/default/files/2024-12/ssa-2022-issue23.pdf>.
- Hanén, Tom (2017). *Yllätysten edessä: kompleksisuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisesta*. Akateeminen väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Helfat, Constance E. & Winter, Sidney G. (2011). Untangling Dynamic and Operational Capabilities: Strategy for the (N)ever-Changing World. *Strategic Management Journal*, 32(11), 1243–1250. <https://doi.org/10.1002/smj.955>.
- Herburger, Michael, Wieland, Andreas & Hochstrasser, Carina (2024). Building supply chain resilience to cyber risks: a dynamic capabilities perspective. *Supply Chain Management: An International Journal*, 29 (7): 28–50. <https://doi.org/10.1108/SCM-01-2023-0016>.
- Iden, Jon, Methlie, Leif B. & Christensen, Gunnar E. (2017). The nature of strategic foresight research: A systematic literature review. *Technological Forecasting and Social Change*, 116, 87–97. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.11.002>.
- Jore, Sissel Haugdal, Utland, Inger-Lise Førlund & Vatnamo, Victoria Hell (2018). The contribution of foresight to improve long-term security planning. *Foresight*, 20 (1), 68–83. <https://doi.org/10.1108/FS-08-2017-0045>.
- Järveläinen, Jonna, Dang, Duong, Mekkanen, Mike & Vartiainen, Tero (2025). Towards a framework for improving cyber security resilience of critical infrastructure against cyber threats: a dynamic capabilities approach. *Journal of Decision Systems*, 34(1), 2479546. <https://doi.org/10.1080/12460125.2025.2479546>.
- Kattel, Rainer & Mazzucato, Mariana (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>.
- Laakkonen, Anu, Heiskanen, Aleks, Näyhä, Annukka, Toppinen, Anne & Hurmekoski, Elias (2025). Foresight-Related Dynamic Capabilities in Finnish Forest-Based Bioeconomy SMEs. *Futures & Foresight Science*, 7(1), e70007. <https://doi.org/10.1002/ffo2.70007>.
- van der Laan, Luke (2021). Disentangling strategic foresight? A critical analysis of the term building on the pioneering work of Richard Slaughter. *Futures*, 132, 102782. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102782>.
- Leemann, Niklaus & Kanbach, Dominik K. (2022). Toward a taxonomy of dynamic capabilities – a systematic literature review. *Management Research Review*, 45(4), 486–501. <https://doi.org/10.1108/MRR-01-2021-0066>.
- Loureiro, Ruben, Ferreira, João J.M. & Simões, Jorge (2021). Approaches to measuring dynamic capabilities: Theoretical insights and the research

- agenda. *Journal of Engineering and Technology Management*, 62, article 101657, 1–21. <https://doi.org/10.1016/j.jengtecman.2021.101657>.
- Maesschalck, Jeroen (2025). Using Public Administration research to strengthen ‘futures thinking’ in the public sector. Teoksessa Bouckaert, Geert, Hondeghem, Annie, Steen, Trui & Van de Walle Steven (Eds.), *Futures for the Public Sector* (s. 335–350). Leuven University Press. <http://www.jstor.org/stable/jj.21594840.24>.
- Mazzucato, Mariana & Kattel, Rainer (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Issue Supplement_1), S256–S269. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>.
- Neuendorf, Kimberly A. (2019). Content Analysis and Thematic Analysis. Teoksessa Paula Brough (Ed.), *Advanced Research Methods for Applied Psychology Design, Analysis and Reporting* (s. 211–223). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315517971>.
- OpenAI (2026). ChatGPT 5.2, Deep Research -toiminto. Kirjallisuushaku toteutettu 23.2.2026.
- Paliokaité, Agné, Pačësa, Nerijus & Sarpong, David (2014). Conceptualizing Strategic Foresight. *Strategic Change*, 23(3–4), 161–169. <https://doi.org/10.1002/jsc.1968>.
- Peco-Yeste, Miguel (2024). *How to do strategic foresight*. NATO Defense College Insight 4. <https://www.ndc.nato.int/how-to-do-strategic-foresight/>.
- Piening, Erk P. (2013). Dynamic Capabilities in Public Organizations. *Public Management Review*, 15(2), 209–245. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.708358>.
- Picavet, Marc E. B., Maroni, Peter, Sandhu, Amardeep & Desouza, Kevin C. (2026). Human–Machine Collaboration for Strategy Foresight: The Case of Generative AI. *Public Administration Review*, 86(2), 299–310. <https://doi.org/10.1111/puar.70048>.
- Post, Juha (2023a). Hyvinvointialuevalmistelu tarjosi edellytyksiä uusien dynaamisten kyvykkyyksien syntymiselle ja kehittymiselle. *Hallinnon tutkimus*, 42(4), 479–482. <https://doi.org/10.37450/ht.129099>.
- Post, Juha (2023b). *Dynaamisten kyvykkyyksien syntyminen ja kehittyminen hyvinvointialuevalmistelun yhteydessä: Kyvykkyyksiperusteinen näkökulma julkishallinnon organisaation muutosprosessiin*. Akateeminen väitöskirja. Vaasan yliopisto.
- Puusa, Anu (2020). Haastattelutyyppit ja niiden metodiset ominaisuudet. Teoksessa Puusa, Anu & Juuti, Pauli (Toim.), *Laadullisen tutkimuksen menetelmät ja näkökulmat* (s. 103–117). Gaudeamus.
- Rajala, Tomi & Jalonen, Harri (2023). Stress Tests for Public Service Resilience: Introducing the Possible-Worlds Thinking. *Public Management Review* 25(4), 762–86. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2048686>.
- Ridder, Hans-Gerd (2017). The theory contribution of case study research designs. *Business Research*, 10(2), 281–305. <https://doi.org/10.1007/s40685-017-0045-z>.
- Roberge, Ian (2013). Futures construction in public management. *International Journal of Public Sector Management*, 26(7), 534–542. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2012-0074>.
- Schilke, Oliver, Hu, Songcui & Helfat, Constance E. (2018). Quo Vadis, Dynamic Capabilities? A Content-Analytic Review of the Current State of Knowledge and Recommendations for Future Research. *Academy of Management Annals*, 12(1), 390–439. <https://doi.org/10.5465/annals.2016.0014>.
- Schmidhuber, Lisa & Wiener, Melanie (2018). Aiming for a sustainable future: conceptualizing public open foresight. *Public Management Review*, 20(1), 82–107. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1293145>.
- Semke, L.-M., & Tiberius, V. (2020). Corporate Foresight and Dynamic Capabilities: An Exploratory Study. *Forecasting*, 2(2), 180–193. <https://doi.org/10.3390/forecast2020010>.
- Sisäministeriö (2017). *Hyvä elämä – turvallinen arki: Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017*. Sisäministeriön julkaisu 15. Sisäministeriö.
- Sisäministeriö (2023a). *Sisäisen turvallisuuden sanasto*. Saatavilla 31.10.2025: https://valtioneuvosto.fi/documents/1410869/4024872/Sisaisen_turvallisuuden_sanasto.pdf
- Sisäministeriö (2023b). *Suomi maailman turvallisimpana maana 2035 – polkuja sisäasiainhallinnon toivottuun tulevaisuuteen*. Saatavilla 31.10.2025: <https://intermin.fi/documents/1410869/3724304/SM-skenaarioraportti-2023.pdf>
- Teece, David J., Pisano, Gary & Shuen, Amy (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–533. <http://www.jstor.org/stable/3088148>.
- Teece, David J. (2018). Business models and dynamic capabilities. *Long Range Planning*, 51(1), 40–49. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2017.06.007>.
- Teece, David J. (2023). The Evolution of the Dynamic Capabilities Framework. Teoksessa Adams, Richard, Grichnik, Dietmar, Pundziene, Asta & Volkmann, Christine (eds.), *Artificiality and Sustainability in Entrepreneurship* (pp. 113–129). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-11371-0_6.

- Uecker, Stefan (2022). *Foresight in defense and security policy – Try again. Fail again. Fail better.* Perspectives, No. 23. The George C. Marshall European Center for Security Studies.
- Vicente-Oliva, Silvia & Martinez-Sanchez, Angel (2018). Technology roadmapping in security and defence foresight. *Foresight*, 20(6), 635–647. <https://doi.org/10.1108/FS-12-2017-0074>.
- Vicente-Oliva, Silvia. (2025). Participation of Civil Society in Security and Defense Foresight Exercises. *Futures & Foresight Science*, 7(1), 1–16. <https://doi.org/10.1002/ffo2.206>.
- Zalman, Amy (2019). Maximizing the power of strategic foresight. *Joint Force Quarterly*, 95(4), 14–21.

Liite 1. Haastattelurunko

1. Kuvaille omaa rooliasi hallinnonalalla ja sen ennakointitoiminnassa.
2. Miten se ennakointi, jota teet, on tullut osaksi hallinnonala ja viraston/osaston tehtävää? Kuvaille mennyttä kehitystä omasta näkökulmastasi.
3. Mikä on käsityksesi koko hallinnonalan ennakointijärjestelmästä? Mitä se erityisesti palvelee? Mitä reittejä se kytkeytyy suunnitteluun ja tavoitteisiin? Entä johtamiseen ja päätöksentekoon?
4. Milloin ennakointi on sinun näkökulmastasi onnistunut? Millaisia esimerkkejä tästä löytyy?
5. Edellisessä arviossa ennakointitoiminnan kypsyytaso arvioitiin seuraavasti (kuvio poistettu). Miten tilanne on kehittynyt ja onko kypsyytaso muuttunut?
6. Kuinka laajaa ennakointiosaaminen on tällä hetkellä? Miten osaamista tulisi kehittää ja vahvistaa? Millaista erityistä kyvykkyyttä ennakointi rakentaa ja millaista sen tulisi rakentaa?
7. Miten ennakointitiedon tai ennakoinnille relevantin tiedon jakaminen tällä hetkellä toteutuu hallinnonalan sisällä? Entä valtionhallinnon sisällä?
8. Keiden kanssa teette yhteistyötä ennakointitoiminnassa ja miten arvioitte yhteistyön toimivuutta?
9. Mitä haasteita ja mahdollisuuksia suomalainen kokonaisturvallisuuden malli asettaa tehdyille ennakointitoiminnalle?
10. Miten toimintaympäristön muutos on vaikuttanut ennakointitoimintaan ja sen institutionalisointiin?
11. Mitä haasteita turvallisuushallinnon yleinen konteksti asettaa ennakointitoiminnalle?
12. Miten ennakointitoiminnan esteitä on pyritty ylittämään?
13. Mihin suuntaan hallinnonalan strategista ennakointia tulisi kehittää seuraavaksi? Millainen strateginen toimintamalli olisi nykyisessä tilanteessa ja lähivuosina tarkoituksenmukainen?