

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Strateginen ennakointiraportti 2020 – Strateginen ennakointi – edellytysten luominen Euroopan selviytymiskyvyn parantamiseksi”**

(COM(2020) 493 final)

(2021/C 220/09)

Esittelijä: **Sandra PARTHIE**

Lausuntopyyntö	Komission kirje, 11.11.2020
Oikeudellinen perusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava jaosto	”sisämarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen jaostossa	2.3.2021
Hyväksyminen täysistunnossa	24.3.2021
Täysistunnon numero	559
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	270/0/5

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1. ETSK kannattaa lämpimästi suunnitelmaa sisällyttää ennakointimenetelmä EU:n tuleviin päätöksentekoprosesseihin. Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti päätökseen sisällyttää erikseen ennakointi myös toimielinten välisistä suhteista vastaavan komission varapuheenjohtajan vastuualoihin. Komitea odottaa, että tältä pohjalta on mahdollista luoda synergiaa ja varmistaa onnistuneesti kaikkien EU:n toimielinten, myös ETSK:n, järjestelmällinen osallistaminen.

1.2. ETSK kannattaa erittäin lämpimästi Euroopan komission uutta lähestymistapaa eli strategisen ennakoinnin harjoittamista vuotuisena, syklisenä ja jatkuvana prosessina. Ensimmäiseksi ennakointiaiheeksi on valittu EU:n selviytymiskyky. Siitä on tullut covid-19-kriisin myötä EU-politiikan suunnannäyttävä. Selviytymiskyvyllä tarkoitetaan paitsi kykyä kestää haasteita ja selviytyä niistä myös käydä läpi muutoksia kestäväällä, oikeudenmukaisella ja demokraattisella tavalla.

1.3. Selviytymiskyvyn neljä ulottuvuutta eli ”sosiaalinen ja taloudellinen”, ”geopoliittinen”, ”ympäristöasioihin liittyvä” ja ”digitaalinen” ovat komitean mielestä hyvin valittuja ja pohdittuja. Ne ovat aikamme keskeisiä valta-aiheita, joilla on jatkossakin erittäin suuri merkitys EU:n politiikan muotoilussa. ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti tämän aiheen valintaan, sillä se vaikuttaa kiistatta eniten yhteiseen työhön, jossa pyritään luomaan oikeanlaiset puitteet pandemiasta selviytymiseksi ja ilmastomuutoksen kaltaisten maailmanlaajusten haasteiden ratkaisemiseksi. Komitea on tarkastellut aihetta yksityiskohtaisesti oma-aloitteisessa lausunnossaan ”Kohti sietokykyisempää ja kestävämpää eurooppalaista taloutta”<sup>(1)</sup> sekä päätöslauselmassaan ”Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistuminen kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmisteluun – mikä toimii ja mikä ei?”<sup>(2)</sup>.

1.4. Strategisella ennakoinnilla tarkoitetaan tulevaisuuteen suuntautunutta analysointi- ja toimintanäkökulmaa. Laadukkaisiin tuloksiin pääsemiseksi näissä toimita on otettava huomioon kolme perustekijää. Ensinnäkin analyysien pitää johtaa tuloksiin, jotka soveltuvat tarkasteltavana olevaan tulevaan tilanteeseen. Toiseksi niiden olisi perustuttava tieteellisiin menetelmiin ja prosesseihin, pitäen mielessä, että tulevaisuutta ei voida havainnoida eikä mitata empiirisesti. Kolmanneksi niiden tulisi olla tehokkaita sikäli, että ne tarjoavat hyödyllistä ohjausta politiikan käytännön toteutukseen.

(1) EUVL C 353, 18.10.2019, s. 23 sekä ETSK:n järjestämä julkinen kuulemismenettely aiheesta ”Kohti sietokykyisempää ja kestävämpää eurooppalaista taloutta sekä visio talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi”, 12. huhtikuuta 2019.

(2) Ks. ETSK:n päätöslauselma ”Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistuminen kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien valmisteluun – mikä toimii ja mikä ei?” (EUVL C 155, 30.4.2021, s. 1).

1.5. Komission ensimmäinen, vuoden 2020 strateginen ennakointiraportti ei vielä käsitä aiottua täyttä ennakointisykliä, eikä siinä selitetä, miten se nivoutuu elpymis- ja palautumistukivälineeseen ja EU-ohjausjaksoprosessiin. Siinä ei myöskään selitetä, mitkä poimituista megatrendeistä ovat todennäköisimpiä ja merkittävimpiä EU:lle, ja siksi se ei auta poliittisia päättäjiä priorisoimaan asioita. Tätä on parannettava tulevissa raporteissa. Ennakoinnin tavoitteet voidaan saavuttaa vain, jos se toteutetaan monitahoisena ja monialaisena tehtävänä soveltaen avoimuutta ja moniarvoisuutta ja jos ennakointiprosessin kaikkiin vaiheisiin ja vertailuskenaarioiden määrittelyyn osallistuvat myös työmarkkinaosapuolet ja järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta, erityisesti ETSK, ja siinä käytetään monenlaisia menetelmiä ja välineitä tulevaisuuden tarkastelemiseksi eri näkökulmista.

1.6. Näin ollen vaikka pyrkimys on erittäin tervetullut, ennakoinnin soveltamisessa päätöksentekoprosessiin on parantamisen varaa:

- On epäselvää, miten ennakointi on käytännössä tarkoitus sisällyttää kauttaaltaan monivuotiseen suunnitteluun ja paremman sääntelyn agendaan sekä eurooppalaisten vaikutustenarviointien ekosysteemiin <sup>(3)</sup> tai Euroopan tulevaisuutta käsittelevään konferenssiin.
- Vuoden 2020 raportissa ei esitetä tarvittavia määrällisiä arvioita ja luokituksia havaittujen megatrendien ja strategisten aiheiden todennäköisyydestä ja merkittävydestä, mikä vaikeuttaa toimien priorisointia.
- Ennakointiprosessin olisi oltava pysyvä seuranta- ja valvontamekanismi, joka muun muassa antaa kansalaisyhteiskunnalle mahdollisuuden tehdä jälkiarviointeja.
- Raportissa ehdotetaan jo aiheita seuraaviin ennakointiraportteihin mutta ei selitetä, miten näiden aiheiden valinnassa on tosiasiaa hyödynnetty ennakointiprosessia. Tämä vaikuttaa ristiriitaiselta koko ennakoinnin tarkoituksen kanssa.

1.7. Sitoutuminen ennakoinnin hyödyntämiseen Euroopan selviytymiskyvyn vahvistamisessa on tasoltaan melko vaatimatonta. Komission raportissa todetaan lähinnä, että komissio ”voi” hyödyntää ennakointia EU:n tasolla, ei että se todella aikoo tehdä niin. Sen sijaan, että esitettäisiin käytännön tapoja hyödyntää ennakointia poliittisessa päätöksentekoprosessissa, ennakointivälineet esitetään vain vaihtoehtoina, joita asianomaiset sidosryhmät voivat käyttää tai olla käyttämättä konkreettisessa täytäntöönpanotilanteessa.

1.8. Kun tarkastellaan selviytymiskyvyn eri ulottuvuuksia, jotka ovat vuoden 2020 raportin aiheena,

- varsinaista tulevaisuusaspektia ei ole monissakaan tapauksissa kehitelty riittävän pitkälle, vaan niissä keskitytään liiaksi nykytilanteen kuvaamiseen
- puuttuu tulevaisuuteen suuntautuva visio siitä, millaista edistystä pitäisi saada aikaan ja missä ajassa, mukaan luettuna uusien, bkt:ta laajempien hyvinvointi-indikaattorien kehittäminen
- menetelmää havaittuihin haavoittuvuuksiin puuttumiseksi ei kuvata yksityiskohtaisesti, eikä siinä esitetä kohdennettuja ratkaisuja, joilla vältettäisiin syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten, kuten vammaisten ja iäkkäiden henkilöiden, tilanteen heikentyminen.

1.9. Neljä ulottuvuutta muodostavat perustan, jolle tulevan ennakointitoiminnan asialista rakennetaan. Komitea ehdottaakin, että selviytymiskyvyn neljälle osa-alueelle määritetään erityisiä alatavoitteita, jotka voidaan muuntaa käytännön toiminnaksi ja joita voidaan näin ollen arvioida säännöllisesti tulevaisuudessa. Ennakointiohjelmaan on jo ehdotettu seuraavia aiheita: avoin strateginen riippumattomuus, työpaikkojen ja taitojen tulevaisuus sekä vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen yhteyksien syventäminen. Nämä aiheet kuuluvat kolmeen neljästä selviytymiskyvyn ulottuvuudesta. On kuitenkin epäselvää, miten komissio on päätenyt näihin aiheisiin ja missä järjestyksessä ja missä muodossa niitä on tarkoitus käsitellä. Ei siis ole selitetty riittävän hyvin, miksi on valittu juuri nämä aiheet eikä muita aiheita, kuten sisäinen visio EU:n kehityksestä, nationalismin nousu, jäsenvaltioiden tuleva yhteistyö tai turvallisuus. Myös tässä voidaan parantaa avoimuutta strategisen ennakoinnin avulla.

<sup>(3)</sup> EUVL C 434, 15.12.2017, s. 11

## 2. Yleisiä huomioita

2.1. Strategisen ennakkoinnin väline, jolla ennakoidaan suuntauksia ja kehitysvaiheita, on välttämätön apukeino vastuullisen politiikan laadinnassa. Strategisella ennakkoinnilla on keskeinen rooli tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavassa EU:n päätöksenteossa. Sillä pyritään varmistamaan, että lyhyen aikavälin aloitteet perustuvat pidemmän aikavälin näkymiin. Tämä on ehdottoman tärkeää, sillä olemme siirtymässä uudelle aikakaudelle, jolla toimintalähtöistä ennakkointia käytetään edistämään strategista ajattelua ja muokkaamaan EU:n politiikkoja ja aloitteita, myös komission tulevia työohjelmia.

2.2. Kaikkea ei voida ennakoida, ja yllätyksiä tulee varmasti, mutta toiminnalle on silti laajat mahdollisuudet. Siihen kuuluvat todennäköisyyksien kartoitus ja niihin valmistautuminen päätöksenteossa sekä erilaisten merkkien, erityisesti häiriöiden, ymmärtäminen ja havaitseminen mahdollisimman varhain. Se tarkoittaa myös toimintasuunnitelmien laatimista, komento- ja viestintäkanavien perustamista sekä selkeiden vastuualueiden ja tehtävien määrittelyä siltä varalta, että tapahtuma todella toteutuu. Ennakkoinnin tekijät käyttävät usein vertauskuvia, kuten "musta joutsen" (täysin odottamaton tapahtuma "tuntemattomien tuntemattomien" kategoriasta) tai "harmaa sarvikuono" (laajamittainen, tunnettu tapahtuma, jolla olisi massiiviset vaikutukset mutta jota ei oteta huomioon). Covid-19-pandemia oli "harmaa sarvikuono", sillä maailmanlaajuisen pandemian riskeistä, jotka olivat kasvussa ympäristön tilan heikentymisen, globalisaation ja yhteyksien lisääntymisen vuoksi, oli jo saatu varoitusmerkkejä. On tarpeen käyttää sellaisia ennakkointi- ja suunnittelutekniikoita, joissa erotetaan selvästi toisistaan nämä kaksi erilaista vaikutuksiltaan mittavaa häiriötyyppiä. EU:n tutkimuslaitoksissa olisikin kehitettävä parempia monialaisten, ei-lineaaristen skenaarioiden laatimistekniikoita, nousevien suurten riskien havaitsemista ja varhaisten suuntausten tunnistamista.

2.3. Selviytymiskyvyllä tarkoitetaan paitsi kykyä kestää haasteita ja selviytyä niistä myös käydä läpi muutoksia kestävällä, oikeudenmukaisella, osallistavalla ja demokraattisella tavalla. Selviytymiskyvyn neljä ulottuvuutta eli "sosiaalinen ja taloudellinen", "geopoliittinen", "ympäristöasioihin liittyvä" ja "digitaalinen" ovat komitean mielestä hyvin valittuja ja pohdittuja. Komitea korostaa kuitenkin, että näiden neljän ulottuvuuden moninaisia vuorovaikutussuhteita ei pidä tarkastella toisistaan erillisinä, vaan niitä on käsiteltävä kokonaisuutena tehtäessä analyyseja ja toteutettaessa toimenpiteitä analyysien tuloksena.

2.4. ETSK kannattaa ehdotusta luoda "selviytymiskykyä kuvaavia tulostauluja" asianmukaisine indikaattoreineen vallitsevan asiointilan sekä EU:ssa ja jäsenvaltioissa tapahtuvien kehityskulkujen sosiaalisen ja taloudellisen, geopoliittisen, ympäristöasioiden ja digitaalisen ulottuvuuden seurantaan varten. Tulostaulu, jossa vain kartoitetaan asiointilaa ja kuvataan nykyhetkeä, ei kuitenkaan ole ennakkointia. Siitä tulee ennakkointia vasta sitten, kun siihen on sisällytetty tulevaisuuteen suuntautuvia tavoitteita. Komitea on valmis tukemaan komissiota tässä haastavassa ja monitahoisessa prosessissa mahdollistamalla ETSK:n asiantuntemuksen ja työpanoksen hyödyntämisen.

2.5. Tulostauluja on ehdottomasti kehitettävä edelleen. Tällä hetkellä ne kartoittavat nykyhetkeä ja vallitsevaa asiointilaa. Jotta ne olisivat hyödyllisiä apuvälineitä ennakkointiprosessissa, niihin on sisällytettävä yhteys tulevaisuusnäkökulmaan. Tulostaulut voivat olla merkityksellisiä ennakkointiprosessissa vain, jos niihin sisältyy tavoitteita, jotka määritetään mielellään kullekin jäsenvaltiolle. Silloin tulostauluja voidaan hyödyntää edistyksen arvioimisessa tietyn tavoitteen valossa ja käyttää niitä seurantavälineenä. Lisäksi ETSK pitää tärkeänä, että tulostaulujen ja EU-ohjausjaksoprosessissa ja Euroopan talouden ohjausjärjestelmässä jo käytettävien kilpailukykyindikaattorien sekä elpymis- ja palautumistukivälineen ja kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien tulostaulun välille luodaan yhteys.

2.6. ETSK on täysin samaa mieltä komission kanssa keskeisestä roolista, joka yhteisötalouden yrityksillä on ollut pandemian aikana, ja niiden merkityksestä selviytymiskykyisen, eteenpäin suuntautuvan Euroopan rakentamisessa. ETSK odottaakin mielenkiinnolla tulevaa toimintasuunnitelmaa yhteisötalouden edistämisestä ja kehottaa komissiota esittämään kunnianhimoisia ja rohkeita ehdotuksia.

2.7. Pyrkimys harjoittaa ennakoivaa hallintoa strategisen ennakkoinnin välineiden avulla on hyvä ja sisältää monia oikeita osatekijöitä (mm. osallisuus, monialaisuus ja ennakkoinnin näkeminen jatkuvana prosessina), mutta puutteita ja jopa heikkouksia ilmenee siinä, miten yksityiskohtaisesti tämä verkosto- tai silmukkapohjainen lähestymistapa on tarkoitus käytännössä ottaa käyttöön ja toteuttaa. Raportissa esitetään nyt useita aikeita siitä, miten ennakkointimenetelmät on tarkoitus sisällyttää poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Jotta sidosryhmät saataisiin vakuuttuneiksi siitä, että ennakkointiprosessin tarjoamia näkymiä todella noudatetaan ja hyödynnetään tehokkaasti, ETSK katsoo, että ennakkointiprosessiin tulisi

sisällyttää tarkastus- ja valvontamekanismi, joka muun muassa antaisi kansalaisyhteiskunnalle mahdollisuuden tehdä jälkiarviointeja. Näin on helpompi rakentaa luottamusta sekä prosessiin että aikomuksiin sekä pienentää sokeiden pisteiden riskiä.

2.8. Valvonta- ja varmistusmekanismien tarve koskee myös laadunvalvontaa eli sitä, onko valittu lähestymistapa tarkoituksenmukainen esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Tällaisen valvontamekanismin on oltava kattava, ja siihen on sisällyttävä arviointiperusteita, joiden avulla voidaan mitata, toimitaanko parhaalla mahdollisella tavalla ja noudattaen ennakoinnissa korkeita laatuvaatimuksia.

2.9. Valittujen aiheiden sisällön osalta olisi suotavaa tehdä selkeä jako nykytilanteen analyysin ja odotetun tai toivotun tulevaisuudenennusteen välille. Tällä tavalla voitaisiin tehdä erilaisista ja hyvin monimutkaisista kysymyksistä läpinäkyvämpiä ja helpommin ymmärrettäviä. Poliitiikkaa laadittaessa voitaisiin sitten ottaa kohdennetusti huomioon tiedot, jotka on saatu tulevasta kehityksestä ja erityisesti olemassa olevista epävarmuustekijöistä ja riskeistä, jotka ovat aina ominaisia tulevaisuuden analysoinnille.

2.10. Ennen kuin prosessi johtaa mahdollisiin konkreettisiin vaatimuksiin tai jopa säädösehdotuksiin, komitea pitää tärkeänä, että tehdään tasapainoinen ja monikriteeripohjainen laadullinen arvio yrityksiin, työntekijöihin ja asianomaisiin sidosryhmiin mahdollisesti kohdistuvista odotettavissa olevista hyödyistä, lisärasitteista ja vaikutuksista, ottaen realistisesti huomioon niiden kunkin valmiustasot<sup>(4)</sup>.

2.11. ETSK kannattaa erittäin lämpimästi Euroopan komission uutta lähestymistapaa eli strategisen ennakoinnin aloittamista vuotuisena, syklisenä ja jatkuvana prosessina. EU ei kuitenkaan ole ensimmäinen toimija tällä alalla, ja sen tulisikin ottaa opiksi jo saaduista esimerkeistä ja hyvistä ja huonoista käytänteistä. Sen ei tulisi keskittyä vain yhteen menetelmään eli tulevaisuuden kartoitukseen, vaan käyttää yhdessä tai erikseen useita olemassa olevia menetelmiä, joita ovat muun muassa Delphi-menetelmä, suuntausten vaikutusanalyysi, normatiivinen tai kokeellinen ennakointi, laadullinen ja määrällinen ennakointi ja nk. villin kortin menetelmä. Myös massadatan ja tekoälyn kapasiteettia on hyödynnettävä paljon mittavammin kehityskulkujen havainnoimisessa ja skenaarioiden kehittämisessä.

2.12. Euroopan komission tällä hetkellä esittämä strategisen ennakoinnin toteuttamistapa suuntautuu kuitenkin liiaksi ylhäältä alaspäin. Se ei luo tarvittavaa tietoisuutta ja omaksi kokemisen tunnetta asianomaisten toimijoiden keskuudessa. Tämä on korjattava esimerkiksi ottamalla järjestelmällisesti työmarkkinaosapuolet ja muut toimijat mukaan prosessiin sekä Euroopan että valtioiden tasolla esimerkiksi EU-ohjausjakson pohjalta. Keskeisiä edellytyksiä sille, että saadaan onnistuneesti luotua tehokas strategisen ennakoinnin ohjelma, ovat asianomaisten sidosryhmien osallistuminen, erilaiset ja monialaiset sovelluskohteet sekä jatkuva sitoutuminen tärkeiden tulevaisuuden ongelmien ratkaisemiseen.

2.13. Ennakointiohjelmat voivat onnistua vain, jos niihin sisällytetään selkeitä yhteyksiä ennakointiaiheiden ja ajankohtaisen poliittisen asialistan välille, niin että ennakointiin oman panoksensa tuovat tahot voivat nähdä, että ennakointia hyödynnetään ja että sillä on vaikutusta. Tältä pohjalta voidaan kehittää yhteinen näkemys riskeistä ja haasteista ja saada selkeä käsitys siitä, mitä pitää tehdä ja miten voidaan toteuttaa tarvittava osaamisen ja vastuun siirto. EU:n poliittisten päättäjien yhdessä tekemä riskikartoitus, johon sisältyy mekanismeja palautteen antamiseksi ja mukautusten tekemiseksi tilanteen kehittyessä, antaa prosessille tarkoituksen ja vaikuttavuutta. Komitea kehottaakin komissiota varmistamaan, että ennakoinnin tulokset ovat avoimia, ymmärrettävissä ja todennettavissa.

2.14. Kaikki jäsenvaltiot eivät tällä hetkellä käytä ennakointia kansallisen politiikan laadinnassa. Siksi onkin erittäin tärkeää, että Euroopan komissio hyödyntää varmasti parhaalla mahdollisella tavalla käytössään olevia resursseja. ETSK voi antaa ennakointiprosessiin tärkeän työpanoksen ja tietoa, joka perustuu komitean jäsenten tietämykseen ja edustaa monenlaisia näkökantoja ja ääniä kaikista jäsenvaltioista. ETSK kykenee lausuntojensa avulla havaitsemaan järjestelmäriskejä ja varoittamaan niistä. Komitean jäsenet ovat myös hyvässä asemassa tiedottamaan ennakointitoiminnasta yhteisöissään ja auttamaan siinä, että tuloksista tiedotetaan kansalaisille. Näin ETSK voi myös vaikuttaa merkittäväällä tavalla paremman sääntelyn agendaan.

<sup>(4)</sup> EUVL C 434, 15.12.2017, s. 11

2.15. Komitea kehottaa komissiota toteuttamaan omat ehdotuksensa ja näkemyksensä ja antamaan sidosryhmille mahdollisuuden tulla ennakoitilähestymistavan käyttäjiksi sekä tekemään siitä pakollisen osatekijän laadittaessa toimintapolitiikkoja selviytymiskykyisen Euroopan luomiseksi.

2.16. EU:n strategian ja politiikan analysointijärjestelmästä (ESPAS) on tullut vertailukohta ja kulmakivi yhteistyölle ennakoinnin alalla EU:n institutionaalisessa kehityksessä. ETSK:lla on jo tarkkailijan asema ESPAS-järjestelmässä, ja tätä käytäntöä olisi jatkettava ja täydennettävä varmistamalla ETSK:n korkean tason edustajan tai edustajien aktiivinen osallistuminen jokavuotiseen ESPAS-konferenssiin.

2.17. Jotta ETSK:n jäsenet voivat osallistua merkityksellisemmin Euroopan komission toteuttamiin ennakoititoimiin, komitea pyytää, että sille annetaan ajoissa tietoa ennakointiprosessista, sen aikataulusta ja yksityiskohtaisesta työsuunnitelmasta ja että varmistetaan ETSK:n jäsenten osallistuminen prosessiin.

Bryssel 24. maaliskuuta 2021.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Christa SCHWENG*

---