

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN 568. TÄYSISTUNTO – INTERACTIO, 23.3.2022–
24.3.2022**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vuoden 2021 strateginen ennakointiraportti – EU:n toimintavalmiudet ja -vapaudet”***(COM(2021) 750 final)**(2022/C 290/06)*Esittelijä: **Sandra PARTHIE**

Lausuntopyyntö	komissio, 1.3.2022
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava jaosto	sisämarkkinat, tuotanto ja kulutus
Hyväksyminen jaostossa	4.3.2022
Hyväksyminen täysistunnossa	23.3.2022
Täysistunnon nro	568
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	199/3/0

1. Johdanto

1.1 Euroopan komission tiedonanto ja käsillä oleva lausunto laadittiin ennen Venäjän hyökkäystä, Ukrainan sotaa ja siitä johtuvaa humanitaarista kriisiä, joten niiden vaikutuksia ei ole otettu huomioon lausunnossa. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) painottaa, että näillä traagisilla tapahtumilla on ilman muuta vakavia vaikutuksia elämäntapaamme, ja näin ollen kehottaa painokkaasti Yhteistä tutkimuskeskusta ja Euroopan komissiota keskittymään käynnissä olevissa strategisissa ennakointitoimissaan paljon aiemmin suunniteltua näkyvämmiin näiden strategisten muutosten geopolitiisiin vaikutuksiin tulevaa strategista ennakointiraporttia silmällä pitäen. Vaikutuksia ovat esimerkiksi nousevat energiahinnat, korkeammat turvallisuus- ja puolustusmenot, uudet muuttovirrat ja toimitusten epävarmuus niin Euroopassa kuin sen ulkopuolella.

2. Päätelmät ja suositukset

2.1 ETSK vahvistaa kannattavansa voimakkaasti ennakointimenetelmän sisällyttämistä EU:n päätöksentekoprosessiin. Koska strateginen ennakointi on osallistava prosessi, komitea odottaa edelleen, että tältä pohjalta voidaan luoda synergiaa ja varmistaa kaikkien EU:n toimielinten, myös ETSK:n, järjestelmällinen osallistaminen. ETSK korostaa tässä yhteydessä EU:n strategian ja politiikan analysointijärjestelmää (ESPAS) hyvänä esimerkkinä EU:n toimielinten välisestä yhteistyöstä.

2.2 ETSK katsoo, että **neljä keskeistä maailmanlaajuista suuntausta** ovat merkityksellisiä EU:n toimintavalmiuksiin ja -vapauksiin liittyvän peruskysymyksen kannalta. Kyseessä ovat aikamme keskeiset ja yleiset megatrendit, joilla on jatkossakin erittäin suuri merkitys EU:n politiikan muotoilussa. Niihin ei kuitenkaan paneuduta tarkemmin, ja niiden eri näkökohtia mainitaan vain ohimennen käsittelemättä perusteellisemmin yksittäisiä osa-aloja. ETSK pitää erityisen valitettavana sitä, ettei sosiaalista ulottuvuutta ole otettu riittävästi huomioon ja ettei nuorisoon ja sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviin kysymyksiin ole kiinnitetty huomiota, vaikka näitä kysymyksiä käsitellään asiaa koskevassa Yhteisen tutkimuskeskuksen (JCR) raportissa *Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond* ⁽¹⁾.

2.3 ETSK on samaa mieltä siitä, että vuoden 2021 strategiseen ennakointiraporttiin valitulla aiheella on huomattava poliittinen merkitys ja että sen avulla voidaan luoda oikeanlaiset perusedellytykset hyvin hallitulle keskinäiselle riippuvuudelle ja avoimelle strategiselle riippumattomuudelle, joka perustuu yhteisiin arvoihin, yhteenkuuluvuuteen, vahvaan monenväliseen hallintoon ja sääntöihin pohjautuvaan yhteistyöhön. Komitea kehottaa kuitenkin painokkaasti hyödyntämään asianmukaisesti ennakointiprosessin menetelmiä tulevien aiheiden määrittämiseksi. On erittäin tärkeää arvioida ajan mittaan tapahtunutta kehitystä, ja esimerkiksi nykyisiä T&K-investointeja tai patenttien määrää on verrattava paitsi Kiinan ja Yhdysvaltojen tasoon myös aiempiin tasoihin, jotta saataisiin selkeä käsitys siitä, eteneekö kehitys oikeaan suuntaan.

2.4 Komitea ei kyseenalaista strategisen ennakoinnin käytön toimintamallia eikä ajankohtaisuuteen perustuvaa raportin painopistettä, mutta on edelleen epäselvää, millä perusteella vuoden 2021 strateginen ennakointiraportti on todellinen ennakointiväline. Valittujen kehityssuuntausten, tarkasteltujen tulevaisuudennäkymien ja raportin keskeisestä kysymyksenasettelusta tehtyjen loogisten päätelmien välillä ei ole selkeää yhteyttä.

Selkeän ennakointimenetelmän puuttumisen lisäksi komission vuoden 2021 ennakointiraportti – toinen strateginen ennakointiraportti – ei tarjoa EU:n poliittista päätöksentekoa varten loogista, johdonmukaista ja toimintasuuntautunutta kehystä, joka auttaisi päättäjiä määrittämään strategisia painopisteitä ja toteuttamaan toimia.

2.5 Erittäin tärkeä ja perusteellista tarkastelua edellyttävä näkökohta on valtiosta riippumattomien toimijoiden – erityisesti monikansallisten yritysten – rooli nykyisissä hallintojärjestelmissä. Komitean mielestä strategista riippumattomuutta olisi vahvistettava ainakin sellaisten toimijoiden osalta, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat sääntöjen ja normien asettamiseen, esimerkiksi suuret teknologiaritzykset, maailmanlaajuisesti toimivat pankit ja rahoitusalan toimijat sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot.

2.6 Raportin ennakointiulottuvuuden koko potentiaali EU:n päätöksentekijöiden kannalta voidaan hyödyntää kaikilta osin vain, jos ennakointi toteutetaan lähtökohtaisesti monitahoisena ja monialaisena tehtävänä soveltaen avoimuutta ja moniarvoisuutta ja jos (tulevia) strategisia ennakointiraportteja edeltävän ennakointiprosessin kaikkiin vaiheisiin osallistuvat myös työmarkkinaosapuolet ja järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta, erityisesti ETSK.

2.7 ETSK kehottaa tässä yhteydessä erityisesti Yhteistä tutkimuskeskusta (JRC) ottamaan komitean kaikilta osin mukaan ennakointisykliinsä ja tukemaan sitä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, ammattiliittojen ja liike-elämän järjestöjen toteuttamien nykyisten ennakointitoimien seurannassa. ETSK ehdottaa myös, että EU:n kansalaisyhteiskunnan organisaatioita tuetaan ennakointiasiantuntemuksen kehittämisessä ja ennakointitoimien toteuttamisessa osana suunnitelmallista prosessia yhdessä Yhteisen tutkimuskeskuksen kanssa, esimerkiksi ETSK:n jäsenten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa toteutettavan pilottihankkeen muodossa.

2.8 Vaikka raportin pyrkimykset ovat poikkeuksetta kannatettavia, tulevissa ennakointiraporteissa on vielä parantamisen varaa seuraavasti:

- Raportissa on nivottava paremmin keskenään megatrendit ja strategiset painopisteet ottaen huomioon johdonmukaisuus, todennäköisyys ja merkityksellisyys.
- Seuraavaa raporttia edeltävän ennakointiprosessin olisi tarjottava ETSK:lle ja muille asiaankuuluville toimijoille konkreettisia mahdollisuuksia oppia siitä, osallistua siihen ja parantaa sen laatua.
- Etenkin ETSK on jo laatinut useita lausuntoja tulevasta vuoden 2022 ennakointiraportista eli vihreästä siirtymästä ja digitalisaatiosta ⁽²⁾.

⁽¹⁾ https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC125994/open_strategic_autonomy_2040_online_1.pdf

⁽²⁾ ETSK:n lausunnot: EUVL C 311, 18.9.2020, s. 36, EUVL C 364, 28.10.2020, s. 143, EUVL C 440, 18.12.2020, s. 99, EUVL C 429, 11.12.2020, s. 268, EUVL C 429, 11.12.2020, s. 51, EUVL C 429, 11.12.2020, s. 66, EUVL C 429, 11.12.2020, s. 187, EUVL C 429, 11.12.2020, s. 259, EUVL C 374, 16.9.2021, s. 84.

- ETSK ehdottaa tässä yhteydessä, että komissio ottaa yhteistyössä Yhteisen tutkimuskeskuksen kanssa käyttöön vuotuisen kuulemiskierroksen, jonka avulla annetaan panos vuotuisen ennakointiraportin valmisteluun. Komission olisi osallistettava ETSK ja alueiden komitea sekä muut EU:n toimielimet esimerkiksi järjestämällä säännöllisesti temaattisia työpajoja ja ottamalla ETSK:n jäsenet mukaan Yhteisen tutkimuskeskuksen ja pääsihteeristön alustaviin ennakointitoimiin.
- Olisi perustettava työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan toimijat osallistava työryhmä keskustelemaan siitä, miten nämä sidosryhmät voivat hyötyä komission strategisista ennakointiraporteista ja miten tulevat raportit voitaisiin laatia niin, että niistä olisi näille mahdollisimman paljon hyötyä.
- Ministeriverkostoa olisi komission johdolla kehotettava osallistamaan työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan edustajat ennakkointiin liittyviin verkoston toimiin.

2.9 ETSK ehdottaa, että vuotuisia ennakointiraportteja koskevia komitean omia työskentelyprosesseja muotoillaan uudelleen siten, että voidaan tarjota näkemyksiä, asiantuntemusta ja konkreettisia ehdotuksia ennakointiin – eli asianomaisia raportteja laadittaessa – sen sijaan, että niitä vain kommentoitaisiin jälkikäteen. Komitean mielestä näin voitaisiin parantaa vuotuisia ennakointiraportteja varten kerättyjä tietoja, sillä ETSK:n jäsenillä on vahvat ja tiiviit yhteydet edustamiinsa talous- ja yhteiskuntaelämän aloihin, ja he pystyvät paremmin havaitsemaan asianomaisiin kehityskuluihin liittyviä keskeisen tärkeitä ”heikkoja signaaleja”. Lisäksi ETSK voi välittää ja levittää ennakoinnin tuloksia ja näkemyksiä ja auttaa näin kansalaisyhteiskunnan toimijoita jäsenvaltioissa ymmärtämään paremmin EU:n tekemiä poliittisia päätöksiä.

2.10 ETSK kehottaa komissiota myös jatkamaan EU:n strategisen ennakointisuunnitelman kehittelyä. ETSK on vakuuttunut siitä, että ennakointi on sisällytettävä vahvemmin EU:n päätöksentekoon, ja toistaa valmiutensa tukea komissiota ja muita EU:n toimielimiä tämän tavoitteen saavuttamisessa.

3. Yleistä

3.1 ETSK kannattaa varauksetta raporttia, jossa korostetaan avointen, kilpailukykyisten ja täysin toimivien sisämarkkinoiden merkitystä, jotta yritykset voivat kasvaa maailmanlaajuisen kilpailun edellyttämässä mittakaavassa. Tämä koskee myös raportin suositusta pääomamarkkinaunionin ja pankkiunionin tinkimättömästi toteuttamisesta. ETSK katsoo, että näin edistetään suoraan niin EU:n kykyä selviytyä finanssikriiseistä kuin tallettajien suojelua ja talouden vahvaa ja vakaata elpymistä ⁽³⁾.

3.2 ETSK suhtautuu myönteisesti sääntelyn parantamista koskevien tarkistettujen suuntaviivojen ja välineistön julkaisemiseen. Niissä määritellään, miten strategista ennakointia olisi käytettävä vaikutustenarvioinneissa ja muissa arvioinneissa. Raportin onnistuneen soveltamisen varmistamiseksi on erittäin tärkeää, että komissio huolehtii vaikutustenarviointeja ja muita arviointeja tekevän henkilöstönsä riittävästä koulutuksesta ja resursseista.

3.3 Osana entistä haasteellisemmän hallintokentän edellyttämiä vastauksia raportissa korostetaan osallistuvan ja osallistavan hallinnon tarvetta, jotta voidaan lisätä luottamusta ja legitiimiyttä kaikilla tasoilla, ja tuodaan esiin ETSK:n kaltaisten foorumien merkitys. Komitean mielestä kansalaisyhteiskunnan kuuleminen EU:n laajuisesti on nyt tärkeämpää kuin koskaan, jotta pystytään mahdollistamaan tehokas hallinto 2000-luvulla ja toteuttamaan laajapohjaiset ja kestävät ratkaisut helppojen ratkaisujen sijaan.

3.4 ETSK panee merkille Euroopan komission jatkotoimet ⁽⁴⁾ komitean lausunnon ”Strateginen ennakointiraportti 2020 – edellytysten luominen Euroopan selviytymiskyvyn parantamiseksi” ⁽⁵⁾ johdosta. Komitea katsoo kuitenkin, että sen on reagoitava tärkeinä pitämiinsä näkökohtiin, joita ei ole käsitelty riittävästi vuoden 2021 strategisessa ennakointiraportissa:

⁽³⁾ <https://www.eesc.europa.eu/fi/policies/policy-areas/financial-services-and-capital-markets>

⁽⁴⁾ Sivut 187–200 https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/04_eesc_follow-up_report_april_2021_gri.pdf

⁽⁵⁾ EUVL C 220, 9.6.2021, s. 67.

- Seuranta-asiakirjassa todetaan, että ennakointi oli sisällytetty vuoden 2020 strategiseen ennakointiraporttiin. ETSK:n näkökulmasta on kuitenkin epäselvää, miten ennakointiperiaatteita ja -menetelmiä on käytetty raportin päätelmien tekemiseen ja miten ulkopuoliset toimijat on otettu mukaan ennakointitoimiin. ETSK:lle ei esimerkiksi ole tarjottu selkeää osallistumismahdollisuutta.
- Seuranta-asiakirjassa todetaan edelleen, että yksittäisiä näkökohtia on – kuten Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on kehottanut – edelleen syvennettävä ja täsmennettävä, että ne olisi otettava huomioon poliittisissa ehdotuksissa ja että ennakointiraportti tarjoaa vain lähtökohdan pohdinnalle. ETSK:n mielestä raportti ei nykyisessä muodossaan sovellu poliittisten ehdotusten tekemiseen eikä tarjoa konkreettisia pohdinnan lähtökohtia.
- Seuranta-asiakirjassa korostetaan myös, että ennakointianalyysissa on tärkeää kuvata nykyistä ja vallitsevaa tilannetta. ETSK on samaa mieltä siitä, että tämä on perinteisesti ennakointianalyysin ensimmäinen vaihe. Toisin kuin nykyisissä strategisissa ennakointiraporteissa sen olisi kuitenkin oltava lähtökohtana tulevaisuuteen suuntautuvalla analyysillä, joka olisi ETSK:n jäsenten mielestä tarkoituksenmukaisempi tapa laatia toimintasuosituksia.

3.5 Tiedonannossa esitettyä **kymmentä alaa**, joilla EU voisi vahvistaa avointa strategista riippumattomuuttaan ja maailmanlaajuisia johtoasemaansa, koska ne ovat yleisesti merkityksellisiä, ei ETSK:n mielestä esitetä loogisina strategisina johtopäätöksinä, jotka perustuisivat suuntauksia ja epävarmuustekijöitä kattavaan kehukseen. Näin ollen ei voida olettaa, että ne olisivat ennakoinnin näkökulmasta kokonaisvaltaisia ja tarkkoja strategisia painopisteitä.

3.6 ETSK toteaa, ettei kyse ole ennakoinnin tai strategisen suunnittelun varsinaisesta puutteesta komission taholta. ETSK:n mielestä todellinen ongelma on se, ettei EU:n päättäjillä ole poliittista tahtoa muuntaa ennakointia kauaskantoisiksi ehdotuksiksi. Ilman poliittista tahtoa edes ennakointi ei johda toivottuihin toimiin.

3.7 ETSK korostaa suljettuun ennakointiprosessiin ja vähäiseen kuulemiseen liittyviä puutteita ja panee merkille, ettei inflaation lisääntymistä eikä energian hintojen nousua ole mainittu. Molemmat ovat ETSK:n mielestä ratkaisevan tärkeitä tekijöitä strategisen riippumattomuuden kannalta. Neuvoo-antavassa roolissaan ETSK laatii jo ennakoivia lausuntoja⁽⁶⁾ edistääkseen EU:n valmiuksia ottaa ennakointi paremmin huomioon päätöksentekoprosessissa.

3.8 Raportissa ei myöskään mainita sosiaaliturvajärjestelmien roolia eikä hyvinvointivaltion kehittämistä. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että sosiaaliset näkökohdat on jätetty huomiotta ja sen sijaan on tuotu esiin teknologisia ja taloudellisia näkökohtia. EU:n kansalaiset odottavat, että valtio huolehtii korkeatasoisesta sosiaaliturvasta ja hyvinvoinnista. Näin ollen on strategisen riippumattomuuden valossa epäselvää, miten sosiaaliturvajärjestelmät on tarkoitettu rahoittamaan tulevaisuudessa. Komitea olisi erittäin tyytyväinen siihen, että aihetta analysoidaisiin tarkemmin ennakointivälineiden avulla.

⁽⁶⁾ Ks. tuoreita esimerkkejä ETSK:n ennakoivista lausunnoista:

— EUVL C 374, 16.9.2021, s. 73

— EUVL C 129, 11.4.2018, s. 36

— CCMI/184 – Rakenteellisten ja alakohtaisten muutosten ennakointi ja teollisten kulttuurien uudistaminen – kohti elpymisen ja palautumiskyvyn uusia rajoja eri puolilla Eurooppaa

— EUVL C 220, 9.6.2021, s. 118

— EUVL C 341, 24.8.2021, s. 1

— ETSK järjestää myös toimintaa tulevaisuuteen suuntautuvien keskustelujen edistämiseksi, esimerkkinä

— ECO-jaoston konferenssi Economic aspects of Strategic Foresight and EU decision-making (kesäkuu 2021)

— REX-jaoston konferenssi The Geopolitics of the European Green Deal (EGD), a crosscutting insight into the geopolitical implications of the EGD (joulukuu 2021)

— REX-jaoston keskustelu jaostokokouksessa aiheesta ”Strateginen ennakointi: visio Euroopan tulevaisuudesta” (helmikuu 2022).

3.9 Vuoden 2021 strategisessa ennakointiraportissa esitetään kattava luettelo haasteista. Siinä ei kuitenkaan anneta selkeitä ohjeita painopisteistä eikä ensisijaisista toimista tai ehdotuksia sen osalta, miten yritykset tai työntekijät voivat vastata tai miten niiden pitäisi valmistautua vastaamaan näihin haasteisiin. Monet suuntaukset voivat vaikuttaa samanaikaisesti kansalaisiin ja yrityksiin. Tämä on menetetty mahdollisuus, jonka korjaamisessa ETSK voisi olla avuksi, sillä se kykenee tarttumaan korkean tason haasteisiin ja tuomaan ehdotettuja ratkaisuja sovellettaviksi päivittäisessä elämässä, erityisesti työnantajien ja työntekijöiden arkielämässä.

3.10 Raportti ei tällä hetkellä vastaa otsikkoaan ennakointiasiakirjana, sellaisena kun tällainen asiakirja kuvataan esimerkiksi EU:n entisen poliittisen strategian keskuksen *Foresight Primer* -julkaisussa (7). Hyvä käytännön esimerkki metodologisesti avoimesta ennakointiraportista on julkaisu *Tackling Obesities: Future Choices* (8), joka on laadittu Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ennakointiyksikön toimeksiannosta.

3.11 Raportissa viitataan erityisesti tulevaisuutta käsittelevien EU:n ministerien ennakointiverkostoon ja siihen liittyvään ennakointivalmiuksien kehittämiseen kansallisella tasolla. Komitea kehottaa painokkaasti komissiota varmistamaan myös tämän verkoston yhteydessä, että ETSK:n kaltaiset toimijat osallistetaan aktiivisesti ennakoiteja laadittaessa sen sijaan, että niille esitetään saadut tulokset.

3.12 ETSK kehottaa komissiota jatkamaan EU:n strategisen ennakointisuunnitelman kehittelyä. Kuten lausunnossa todetaan, tässä yhteydessä tarvitaan useita muutoksia. ETSK on kuitenkin vakuuttunut siitä, että ennakoinnin vahvempi sisällyttäminen EU:n päätöksentekoon on oikeansuuntainen toimenpide, ja toistaa valmiutensa tukea komissiota ja muita EU:n toimielimiä tämän tavoitteen saavuttamisessa ja tehdä tätä varten yhteistyötä niiden kanssa. Ennakoinnissa voidaan saavuttaa asetetut tavoitteet vain, jos se toteutetaan monitahoisena ja monialaisena tehtävänä soveltaen avoimuutta ja moniarvoisuutta ja jos ennakointiprosessin kaikkiin vaiheisiin osallistuvat myös työmarkkinaosapuolet ja järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta, erityisesti ETSK.

Bryssel 23. maaliskuuta 2022.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Christa SCHWENG

(7) "Mitä strateginen ennakointi ei ole? Se ei ole raportti vaan huolellisesti suunniteltu ja tarkoituksenmukainen toimenpide. Strateginen ennakointi on oppimisprosessi, joka tarjoaa päätöksentekijöille uusia ja tuoreita näkökulmia nykytilanteeseen – joka on usein hämmäntävä, yhteiskunnallisesti monisyinen ja epävarma. Siinä suhtaudutaan epävarmuuteen pikemminkin myönteisesti kuin kielteisesti. Kyseessä ei ole raportti vaan väline jotakin toista tarkoitusta vasten. Huolellisesti suunnitellussa ja tarkoituksenmukaisessa toimenpiteessä painopisteenä on sosiaalisen oppimisen prosessi tiettyjen käyttäjäryhmien tarpeista ja heidän vaatimuksistaan (eli ennakointi niiden käytöstä).", Euroopan komissio, EU:n poliittisen strategian keskus, Wilkinson, A., *Strategic Foresight Primer*, julkaisutoimisto, 2017, haettu 16. tammikuuta 2022 osoitteesta <https://data.europa.eu/doi/10.2872/71492>

(8) *Tackling obesity: Future choices – project report*. Haettu 14. tammikuuta 2022 osoitteesta https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesity-future-choices-report.pdf