



C/2023/1327

22.12.2023

Euroopan alueiden komitean lausunto aiheesta ”Strateginen ennakointi EU:n hallinnon ja paremman sääntelyn välineenä”

(C/2023/1327)

Esittelijä: Giorgio MAGLIOCCA (IT, EPP)

POLIITTISET SUOSITUKSET

EUROOPAN ALUEIDEN KOMITEA (AK),

Otollinen aika

1. toteaa, että strateginen ennakointi on prosessi, jonka avulla voidaan ennakoida ja tarkastella jäsennellysti, järjestelmällisesti ja kollektiivisesti erilaisia mahdollisia tulevaisuuden suuntauksia ja tehdä siten tarkoituksenmukaisempia päätöksiä.
2. tähdentää, että strategisen ennakoinnin tavoitteena ei ole ennakoida tulevaisuutta vaan valmistautua siihen ja siten edistää ennakoivaa hallintoa kaikilla tasoilla. Komitea korostaakin sen merkitystä erityisesti monimutkaisissa, epävarmoissa ja nopeasti muuttuvissa tilanteissa, jotta pystyttäisiin parantamaan selviytymiskykyä ja kykyä reagoida muutoksiin ajoissa ja innovatiivisella tavalla kaikilla Euroopan unionin institutionaalisilla tasoilla toissijaisuusperiaatetta noudattaen.
3. muistuttaa, että Euroopan tulevaisuuskonferenssin loppusuositukset perustuvat kansalaisten odotuksiin ennakoivista, kestävästä ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavista EU:n toimista. Komitea onkin tyytyväinen siihen, että komissio pitää strategista ennakointia monialaisena tavoitteenaan ja hallintovälineenä.
4. painottaa ennakoinnin merkitystä pitkän aikavälin strategisen ennusteen tarjoamisessa. Se on erityisen tärkeää laadittaessa EU:n tulevaisuuden strategista suunnitelmaa vuonna 2024 järjestettävien Euroopan parlamentin vaalien jälkeen ja vuosille 2024–2029 laadittavan uuden poliittisen toimintaohjelman kannalta sekä valmisteltaessa uutta toimintapoliittista sykliä.
5. pitää valitettavana, että strateginen ennakointi on usein satunnaista ja/tai siinä on mukana vain pieni joukko analytikoita ja asiantuntijoita. Komitea katsoo, että ennakointi on hyvin arvokasta politiikan kannalta ja että siihen tulee siksi suhtautua toimielimissä strategisena pohdintana, jonka kautta ne ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa toimintaympäristön, sidosryhmien ja kansalaisten kanssa. Sen avulla on pyrittävä pohjimmiltaan parantamaan monitasoista hallintoa ja edistämään sitä, että toimintapolitiikat ovat tulevaisuuteen suuntautuvia ja vastaavat entistä paremmin kansalaisten tarpeita.
6. pitää tärkeänä myös strategisesta ennakoinnista vastaavan komission varapuheenjohtajan nimittämistä ja strategisen ennakoinnin sisällyttämistä paremman sääntelyn suuntaviivoihin ja välineistöön (2021). Komitea odottaa, että myös uusi komissio kannattaa näitä konkreettisia toimia ja että niitä vielä kehitetään tulevaisuudessa.
7. korostaa ennakoinnin mahdollisuuksia hyödyllisenä strategisen ohjauksen välineenä, jonka avulla voidaan myös punnita paremmin rahoitus- ja talousarviopäätöksiä. Kun strategisessa ennakoinnissa tunnistetaan tulevaisuuteen eniten vaikuttavat tekijät (ja niihin liittyvät vaatimukset), se helpottaa investointien priorisointia ja resurssien kohdentamista aloille, joilla vaikutus on todennäköisesti suurin.

8. korostaa tarvetta ottaa strateginen ennakointi kattavasti ja entistä systemaattisemmin osaksi EU:n toimintapolitiikkoja, jotta voidaan parantaa EU:n selviytymiskykyä ja varmistaa tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottava EU:n päätöksenteko. Samalla komitea painottaa, että hallinnon parantamiseen alue- ja paikallistasolla tähtäävän strategisen ennakkoinnin kulttuurin kehittäminen ja tiiviimpi yhteys muihin päätöksentekotasoihin ovat olennainen osa selviytymiskyvyn sekä ennakoivan ja osallistavan hallinnon kehittämistä EU:ssa ja maailmanlaajuisesti.

9. korostaa, että alue- ja paikallisviranomaisten sekä muiden alueellisten sidosryhmien ja kansalaisten, erityisesti nuorten, olisi oltava keskeisiä toimijoita strategisessa ennakkoinnissa ja osallistuttava proaktiivisesti tulevaisuuttaan määrittäviin valintoihin.

Maailmanlaajuiset suuntaukset ja alueelliset haasteet

10. pitää oleellisen tärkeänä, että globaalien suuntausten vaikutukset alueisiin tunnistetaan oikea-aikaisesti ja järjestelmällisesti. Eri tasoilla olevien tietojen ja valmiuksien välillä on oltava tiiviimpi yhteys, jotta voidaan ymmärtää paremmin erilaisia mahdollisia skenaarioita ja valmistautua niihin.

11. pitääkin äärimmäisen tärkeänä, että määritetään sopivimmat tavat ja kanavat, jotta alue- ja paikallisviranomaiset ja alueiden muut oleelliset sidosryhmät (esim. aluekehitysvirastot) voivat hyötyä EU:n tasolla jo toteutettavista strategisista ennakoitintoinnista ja/tai antaa niihin panoksensa.

12. muistuttaa, että maailmanlaajuisia suuntauksia koskevassa ESPAS-raportissa⁽¹⁾ ja komission strategisissa ennakoitintaportteissa määritetään ratkaisevia haasteita, jotka koskevat EU:n kaikkia hallinnon tasoja. Näitä ovat erityisesti pyrkimys avoimeen strategiseen riippumattomuuteen, tarve hillitä ilmastonmuutosta ja sopeutua siihen sekä tarve tasapainottaa vihreää ja digitaalista siirtymää, varmistaa taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys ja puuttua nopeasti yhä kasvaviin alueellisiin eroihin ja käynnissä olevan kaupungistumisen vaikutuksiin. Komitea painottaa, että todellisena haasteena on tutkia, miten havaitut suuntaukset voivat olla vuorovaikutuksessa keskenään, ja ymmärtää hyvissä ajoin suuntausten mutta myös niihin vastaamiseksi toteutettavien EU-tason politiikkojen ja päätösten alueelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Komitea korostaa erityisesti sen merkitystä, että analysoidaan asianmukaisesti vaikutuksia työelämään, elinkeinopolitiikkaan sekä alueellisten ja kansallisten erojen mahdolliseen syvenemiseen.

13. toteaa, että kaupungistuminen on se ympäristö, missä merkittävimmät maailmanlaajuiset suuntaukset kohtaavat, ja sen voidaan katsoa kiihdyttävän monia näistä suuntauksista. Komitea korostaa myös, että kaupunkien on selviydyttävä kasvavasta määrästä kansainvälisiä haasteita ja toimittava yhä enemmän kansainvälisesti. Tämä on strategiselta kannalta merkittävä ilmiö.

14. toteaa, että kaupungit, maakunnat ja alueet ovat paikkoja, joissa muutokset tapahtuvat. Komitea pitääkin tarpeellisena, että näitä prosesseja hallinnoidaan strategisella aluesuunnittelulla, joka on innovatiivista, osallistavaa ja pitkäjänteistä. Komitea katsoo, että alueellisella lähestymistavalla, monialaisilla toimintapolitiikkakehyksillä⁽²⁾ ja älykkään erikoistumisen, alueidenvälisten liittoutumien ja innovaatioekosysteemien kaltaisilla prosesseilla voidaan edistää uusia, yhteiskuntien kestävyttä edistäviä alueellisia malleja vähentäen samalla vaaraa siitä, että kokonaiset alueet jäävät jälkeen. Strateginen ennakointi on otollinen väline tällaisten prosessien edistämiseen.

15. kehottaa syventämään keskustelua päätöksentekoprosessien kannalta asianmukaisimmista ja hyödyllisimmistä toimintamalleista alueiden strategisessa ennakkoinnissa ottaen huomioon myös metodologiset rajoitukset, erityispiirteet ja haasteet ympäristössä, jossa malleja sovelletaan, kuten kasvava sosiaalinen haavoittuvuus, alueiden monimuotoisuus ja kansalaisten tyytymättömyyteen vaikuttavat tekijät.

⁽¹⁾ European Strategy and Policy Analysis System.

⁽²⁾ Esimerkiksi toimintapolitiikkakehykset, joissa yhdistyvät teollisuus-, innovaatio- ja koulutuspolitiikka.

Alueiden strategisen ennakkoinnin lisäarvo EU:n paremman sääntelyn agendalle

16. korostaa, että strateginen ennakointi on olennainen osa EU:n paremman sääntelyn toimia ja välineitä. Niiden tavoitteena on tuottaa näyttöön perustuvaa, kestävää, avointa ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavaa lainsäädäntöä, joka tuottaa mahdollisimman paljon lisäarvoa EU:n kansalaisille. Komitea toteaa, että tämä lähestymistapa noudattaa täysin AK:n käsitettä toissijaisuusperiaatteen aktiivisesta toteuttamisesta ⁽³⁾.

17. toistaa kehoituksensa laatia alueellista haavoittuvuutta kuvaava tulostaulu tiiviissä yhteistyössä Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen kanssa tällaisiin haavoittuvuuksiin liittyvien riskien ymmärtämiseksi ja ottamiseksi paremmin huomioon ⁽⁴⁾.

18. huomauttaa, että kaikilla hallintotasolla – paikallis- ja aluetasosta alkaen – on tärkeä osa EU:n lainsäädännön ja toimintapolitiikkojen elinkaaren kaikissa vaiheissa. Komitea korostaa muun muassa seuraavien toimien merkitystä: tulevien haasteiden ja pitkän aikavälin suuntausten yhteinen kartoittaminen; niiden vaikutusten huolellinen arviointi myös alueellisella tasolla lainsäädäntöä laadittaessa (muun muassa tekemällä alueellisten vaikutusten arvioinneista pakollisia); yhteensopivuuden tarkistaminen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kanssa (myös AK:n ja valtiotasoa alempien hallintotasojen tekemänä); lainsäädännön täytäntöönpanon tarkastelu ja sen soveltuvuuden arviointi myös alueellisten vaikutusten kriteerien perusteella (esim. AK:n RegHub-verkoston ja Fit for Future -foorumin avulla). Komitea katsoo lisäksi, että ennakointimenetelmät, kuten toimintapolitiikkojen stressitestit, voivat auttaa valmistautumaan paremmin kriiseihin ja häiriöihin, ja kannustaa tämän käytännön soveltamiseen.

19. huomauttaa, että sääntelyn parantamista ja toissijaisuusperiaatteen aktiivista toteuttamista käsittelevä ohjausryhmä kokoaa poliittisella tasolla yhteen AK:n eri toimet paremman sääntelyn alalla. Parhailaan harkitaan mahdollisuutta ottaa ryhmään mukaan AK:n jäsen, joka keskittyy strategiseen ennakointiin.

Ennakointia koskeva toimielinten yhteistyö

20. vahvistaa olevansa valmis osallistumaan EU:n edistämiin toimielinten välisiin strategiisiin ennakointitoimiin ja tuomaan niille lisäarvoa. Komitea suhtautuukin myönteisesti AK:n puheenjohtajakokouksen ehdotuksiin, jotka on esitetty AK:n strategisen ennakkoinnin etenemissuunnitelmassa (2022).

21. ehdottaa, että lisätään AK:n jäsenten ja virkamiesten sekä paikallis- ja alueviranomaisten keskeisen henkilöstön tietämystä ja tietoisuutta strategisesta ennakkoinnista. Tätä varten komitea aikoo edistää erityistarpeisiin räätälöityä koulutustoimintaa.

22. sitoutuu edistämään nykyisiä toimielinten välisiä yhteistyötoimia, kuten aktiivista osallistumista ESPAS-raporttiin, tulevaisuuden kartoitusta ja tulevaisuuden kannalta tärkeimpien kehityssuuntausten kartoittamista alueellista näkökulmaa hyödyntäen. Komitea kehottaakin sisällyttämään tämän ulottuvuuden komission strategiseen ennakointiraporttiin ja maailmanlaajuisia suuntauksia käsittelevään ESPAS-raporttiin.

23. toistaa aikovansa soveltaa strategisen ennakkoinnin lähestymistapaa kaikissa lausunnoissaan ja on tyytyväinen siihen, että yhä useammat AK:n työtä tukevat tutkimukset sisältävät ennakoivia elementtejä.

24. ehdottaa lisäksi, että edistetään synergioita ja parempaa vaihtotoimintaa niiden kaupunkien, maakuntien ja alueiden välillä, jotka ovat kiinnostuneita vahvistamaan strategisia ennakointivalmiuksiaan ja/tai jakamaan hyviä käytäntöjä tai keskinäisen oppimisen prosesseja.

25. sitoutuu näin ollen välittämään Euroopan tasolle jäsentensä esittämiä näkymiä sekä keräämään ja hyödyntämään alue- ja paikallisviranomaisten ja muiden paikallisyhteisöjen ennakointiosaamista ja -kokemuksia.

⁽³⁾ Kaikkien hallintotasojen rakentava osallistuminen EU:n lisäarvon tuottamiseen.

⁽⁴⁾ Euroopan alueiden komitean lausunto aiheesta ”Kriisivalmius ja kriisinhallinta: unionin ja sen alueiden ja kuntien kriisinkestävyyden vahvistaminen” (EUVL C 257, 21.7.2023, s. 6).

26. on valmis edistämään yhteistyössä EU:n toimielinten kanssa paikallis-, maakunta- ja aluetason strategisten ennakoititoimien ja jäsenvaltiotason toimien välistä tiiviimpää yhteyttä. Komitea ilmaiseekin olevansa kiinnostunut saamaan tietoa EU:n neuvoston kulloisenkin puheenjohtajavaltion ja/tai komission aloitteista tällä alalla ja osallistumaan niihin.

27. kannustaa komissiota (erityisesti Yhteistä tutkimuskeskusta) ja Euroopan parlamenttia (erityisesti tutkimuspalvelua) tekemään yhteistyötä AK:n kanssa helposti saatavilla olevien ja monikielisten välineiden (käsikirjat, kurssit, välineistöt jne.) kehittämiseksi, jotta voidaan edistää yhteisen osaamisen levittämistä ja vahvistaa alue- ja paikallisviranomaisten strategisen ennakkoinnin rakenteita.

28. korostaa, että strategisessa ennakoinnissa on monia toimintamalleja ja että alue- ja paikallisviranomaisten olisi valittava joustavasti omiin tarpeisiinsa ja valmiuksiinsa parhaiten sopivat menetelmät eli kehitettävä omat toimintamallinsa.

29. kehottaa Yhteistä tutkimuskeskusta tekemään tiivistä yhteistyötä AK:n kanssa, jotta voidaan kehittää valtiotasoa alempien hallintotasojen ja alueellisten sidosryhmien tarpeisiin räätälöityjä menetelmiä ja temaattisia sovelluksia. Komitea suhtautuu myönteisesti AK:n ja Yhteisen tutkimuskeskuksen yhteistyöhön vihreän kehityksen ohjelman tulevaisuutta koskevan ennakoitihankkeen järjestämisessä (vihreän kehityksen ohjelmaa paikallistasolla käsittelevä AK:n työryhmä).

Strategista ennakoitua ja alueellista lähestymistapaa koskevat suositukset

30. korostaa, että vuosien 2024–2029 toimintaohjelman määrittelyyn ja täytäntöönpanoon on tärkeää sisällyttää alueellinen näkökulma ja laaja strateginen visio. Komitea kehottaa Euroopan parlamenttia, neuvoston puheenjohtajavaltioita ja komissiota ottamaan huomioon tämän ulottuvuuden merkityksen ja sisällyttämään sen strategiaan ennakoitiraportteihinsa ja ennakoititoimiinsa.

31. toivoo, että komiteaa kuullaan järjestelmällisesti ja oikea-aikaisesti komission vuotuisia strategisen ennakkoinnin raportteja laadittaessa, ja sitoutuu vahvistamaan strategisen ennakkoinnin suuntaviivoja vuotuisessa kertomuksessaan kuntien ja alueiden tilasta EU:ssa.

32. korostaa osallistavien strategisten ennakoititoimien edistämisen demokraattista arvoa paikallistasolla ja alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan merkitystä monitasoisen hallinnon ja kestävä kehityksen toimintaohjelman kannalta. Komitea kannustaakin oppimiseen ja kansalaisten ja alue- ja paikallisviranomaisten osallistamiseen ennakoititoimissa, kuten tulevaisuuden kartoituksessa, heikkojen signaalien ja pitkän aikavälin suuntausten tunnistamisessa, mahdollisten skenaarioiden määrittelyssä ja tulevaisuuden vaihtoehtojen yhteisessä määrittämisessä.

33. toteaa, että paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen tulevan tarkistamisen yhteydessä strateginen ennakoitintoimi olisi tunnustettava selkeästi paremman sääntelyn agendan keskeiseksi osaksi. Komitea painottaa, että AK on otettava tässä paremmin huomioon ja että sillä on oltava vahvempi rooli erityisesti sääntelyntarkastelulautakunnassa jäsentensä poliittisen legitimitetin ansiosta ja siitä kokemuksesta johtuen, jota se voi tuoda alueelliselta tasolta.

34. tähdentää, että edellä mainitun sopimuksen tarkistamisen yhteydessä AK:lle olisi annettava pääsy yhteispäätösmentettelyn kolmikantaneuvotteluihin, ja toistaa olevansa sitoutunut tutkimaan uusia tapoja vaikuttaa EU:n toimielinten väliseen vuoropuheluun. Tämä on sitäkin tärkeämpää tilanteessa, jossa strateginen ennakoitintoimi ja sen paikallinen ja alueellinen ulottuvuus tunnustetaan EU:n asialistan keskeiseksi osaksi.

35. kehottaa vahvistamaan alue- ja paikallisviranomaisten ja AK:n roolia EU:n toimintapolitiikkojen määrittelyssä. Komitea esimerkiksi katsoo, että poliittiset päättäjät olisi osallistettava paremmin stressitesteihin, jotta voitaisiin ennakoita ja tarkistaa EU:n lainsäädäntöä ja mukauttaa toimintapolitiikkoja⁽⁵⁾.

36. kehottaa EU:n muita toimielimiä tukemaan AK:ta alue- ja paikallisviranomaisten ennakoitivalmiuksien vahvistamisessa toteuttamalla alue- ja paikallistason poliittisille päättäjille ja paikallisviranomaisille tarkoitettuja asianmukaisia tiedotus- ja koulutustoimia. Komitea toivoo niiltä yhteistyötä alueellisten strategisten ennakoititoimien profiilin nostamiseksi ja näkyvyyden lisäämiseksi EU:n päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa.

⁽⁵⁾ Euroopan alueiden komitean lausunto aiheesta ”EU:n terveyshätilanteiden valmiusviranomainen” (EUVL C 301, 5.8.2022, s. 33).

37. kehottaa alue- ja paikallisviranomaisia investoimaan strategiseen ennakointiin ja siihen, mitä se voi antaa ennakoivampaan, järjestelmällisempään, johdonmukaisempaan ja osallistavampaan aluesuunnitteluun tai innovatiivisempiin ja kestävämpiin kehitysstrategioihin.

Bryssel 11. lokakuuta 2023.

*Euroopan alueiden komitean
puheenjohtaja*

Vasco ALVES CORDEIRO