



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

60. vuosikerta

15. joulukuuta 2017

Sisältö

I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

20. ja 21. syyskuuta 2017 pidetty ETSK:n 528. täysistunto

2017/C 434/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Terveystalouden digitaalivallankumouksen vaikutus sairausvakuutukseen" (omaaloitteinen lausunto)	1
2017/C 434/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan komission unionin lainsäädännön laadun parantamiseksi käynnistämässä olevien vaikutustenarviointien ja evaluointien avoimuuden, metodologian ja resurssien analyysi" (omaaloitteinen lausunto)	11
2017/C 434/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kilpailua ja kasvua edistävä verojärjestelmä" (omaaloitteinen lausunto)	18
2017/C 434/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ja CELACin strategisten suhteiden uusi konteksti ja kansalaisyhteiskunnan rooli" (omaaloitteinen lausunto)	23
2017/C 434/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rooli ja näkymät työn uusien muotojen yhteydessä" (puheenjohtajavaltio Viron pyytämä valmisteleva lausunto)	30
2017/C 434/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Taitojen, myös digitaitojen, hankkiminen ja kehittäminen työn uusien muotojen yhteydessä: uudet politiikat sekä muuttuvat roolit ja velvollisuudet" (puheenjohtajavaltio Viron pyytämä valmisteleva lausunto)	36

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

20. ja 21. syyskuuta 2017 pidetty ETSK:n 528. täysistunto

2017/C 434/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n tulliliiton ja sen hallinnoinnin kehittämisestä" (COM(2016) 813 final)	43
2017/C 434/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kuluttajille tarkoitettuja rahoituspalveluja koskeva toimintasuunnitelma: Parempia tuotteita, enemmän valinnanvaraa" (COM(2017) 139 final)	51
2017/C 434/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB)" (COM(2016) 683 final – 2016/0336 (CNS)) — "Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta" (COM(2016) 685 final – 2016/0337 (CNS)) . .	58
2017/C 434/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta määritysvollisuuden, määritysvollisuuden keskeyttämisen, raportointivaatimusten, sellaisten OTC-johdannaissopimusten riskienpientämistekniikoiden, joille ei ole tehty keskusvastapuolimääritystä, kauppatietorekisterien rekisteröinnin ja valvonnan sekä kauppatietorekistereitä koskevien vaatimusten osalta" (COM(2017) 208 final – 2017/090 (COD)) — "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja niihin osallistuvien viranomaisten sekä kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevien vaatimusten osalta" (COM(2017) 331 final – 2017/0136 (COD))	63

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

20. JA 21. SYYSKUUTA 2017 PIDETTY ETSK:N 528. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Terveystalouden digitaalivallankumouksen vaikutus sairausvakuutukseen”**(omaaloitteinen lausunto)**

(2017/C 434/01)

Esittelijä: **Alain COHEUR**

Komitean täysistunnon päätös	26.1.2017
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta omaaloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	5.9.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	20.9.2017
Täysistunnon nro	528
Äänestystulos	174/0/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät

1.1 ETSK pitää terveydenhuollon digitaalisen vallankumouksen pyörteissä välttämättömänä, että sairausvakuutusjärjestelmissä pidetään kiinni yhteisvastuullisuudesta, kattavuudesta ja syrjimättömyydestä ja että järjestelmät pyritään saamaan sellaisiksi, että ne hyödyttävät kaikkia. Kaikkien osallisuus ja (digitaalisten tai ei-digitaalisten) terveyspalvelujen kattava saatavuus ovat edellytyksenä yleisille terveydenhuoltopalveluille.

1.2 Kuten aiemmissakin lausunnoissaan⁽¹⁾, ETSK katsoo, että seuraavien ehtojen on täyttyvä, jotta digitaalisuus voi edistää terveyspolitiikkojen olennaisena tavoitteena olevaa hoidon yhtäläistä saatavuutta:

- Kattavuuden on oltava samantasoista kaikkialla siten, että otetaan huomioon alueet, joilla digitaalisten palvelujen tarjonta on heikkoa (saatavuus, nopeus).
- Käyttöön liittyvää digitaalista kuilua kansalaisten, terveydenhuoltoalan ammattilaisten sekä sairaus- ja terveysvakuutusjärjestelmien toimijoiden välillä tulee kuroa umpeen.

⁽¹⁾ EUVL C 458, 19.12.2014, s. 54; EUVL C 242, 23.7.2015, s. 48; EUVL C 13, 15.1.2016, s. 14; EUVL C 13, 15.1.2016, s. 40; EUVL C 288, 31.8.2017, s. 1.

- Koko digitaaliarkkitehtuurin (tietokantojen, terveydenhuollon laitteiden) on oltava yhteentoimivia hoidon jatkuvuuden edistämiseksi kussakin hoitoyksikössä ja niiden välillä.
- Terveystietoja on suojattava, eikä niitä saa missään tapauksessa käyttää potilaiden haitaksi.

1.3 Etälääketieteen, verkkoon liitettyjen laitteiden sekä nanoteknologian, bioteknologian, tietotekniikan ja kognitiivisten tieteiden (Nanotechnology, Biotechnology, Information technology and Cognitive science, NBIC) nopea kehitys ei saa johtaa siihen, että yksilöitä aletaan pitää pelkkänä verkkoon liitettyä materiaana, jota kaikkivaltias tietokoneohjelma voisi analysoida, valvoa ja tarkkailla etäyhteyden kautta. Terveyspalvelualan teknistyminen kannustaa itse asiassa toimimaan päinvastoin eli vahvistamaan henkilökohtaisten yhteyksien ja sosiaalisen kontaktin asemaa lääkärin ja hoitajien tekemässä kliinisessä työssä.

1.4 ETSK korostaa haasteena olevan se, että liiankin vastuulliset kansalaiset hoitavat itse omaa terveyttään, ja lisäksi on vielä yksilöllisyyden liiallinen korostaminen. Ennustavan (predikttiivisen) lääketieteen ja verkossa olevien välineiden ansiosta yksilöt ovat yhä enemmän tietoisia terveysriskeistä ja niitä seurataan aiempaa tarkemmin, mikä kannustaa yksilöllisempiin toimintalinjoihin. Riskien paljastuminen ja yksilöiden väliset erot herättävät tärkeitä eettisiä kysymyksiä yhteisvastuullisen kattavan vakuutusturvan säilyttämisen kannalta.

2. Suositukset

2.1 ETSK muistuttaa, että onnistuneen digitaalivallankumouksen toteuttaminen sairaus- ja terveysvakuutusjärjestelmissä edellyttää seuraavaa:

- a) Digitaalisuutta on hyödynnettävä terveyteen liittyvien perusoikeuksiemme toteuttamiseksi ja aktivoimiseksi eikä niiden heikentämiseksi. Digitaalisuuden on oltava keino lisätä yksilöiden ja yhteisöjen toimintakykyä ja toimia vahvana oikeuksien toteutumista ja uudenlaisten terveydenhuollon järjestämis- ja hallinnointitapojen kehittämistä palvelevana välineenä.
- b) Yhteisvastuullisuuden ja kattavuuden arvoja terveydenhuoltojärjestelmän peruskivinä on vahvistettava, ja niiden säilyttäminen on kaikkien asia.

2.2 Digitaalisuuteen siirtyminen ei missään tapauksessa saa johtaa terveydellisten ja sosiaalisten riskien uudelleenjaon ja keskinäisyyden periaatteiden romuttumiseen, sillä ne ovat kollektiivisen yhteisvastuun kantavia tekijöitä.

2.3 ETSK korostaa tarvetta

- kehittää terveydenhuoltoon liittyvää digitaalista lukutaitoa ja tarjota kansalaisille mahdollisuuksia hankkia tällainen taito, jotta terveyteen liittyvää tietoa opittaisiin tulkitsemaan kriittisesti
- taata terveystietojen korkea laatu mm. kannustamalla laatimaan terveysalan sovelluksille laadunvarmistus- ja akkreditointimenettelyjä
- lujittaa luottamusta potilaiden, terveydenhuoltoalan ammattilaisten sekä sairaus- ja terveysvakuutusjärjestelmien toimijoiden välillä
- ottaa käyttöön soveltuva koulutusjärjestelmä sekä käyttäjiä että terveysalan ammattilaisia varten, jotta varmistetaan digitaali- ja tietotekniikan tehokas, suojattu ja käyttäjää turvaava käyttö ja helpotetaan muutoksia terveydenhuoltojärjestelmässä
- vakiinnuttaa sosiaalinen vuoropuhelu välttämättömäksi osaksi neuvotteluja tulevien muutosten pohjustamiseksi
- toteuttaa henkilötietojen käsittelyn suojaamiseen liittyviä toimia, jotta vältetään käytänteet, joiden myötä kyseisiä tietoja (kuten käyttöoikeus ja korvaukset) käytettäisiin kaupallisiin tarkoituksiin, joilla ei ole kansanterveydellistä päämäärää
- edistää asteittain kehittyvää sääntelykehystä ottamalla huomioon koko ekosysteemi (moninaiset osallistujat) sekä sairaus- ja terveysvakuutusorganisaatioiden asema luotettuna kolmantena osapuolena niiden suhteissa vakuutettuihin
- tukea korvattavien hoitojen ja tarjottavien hyvinvointipalvelujen luettelon kehittämistä ottamalla huomioon digitaalisuuden mahdollistamat tekniset innovaatiot

- edistää lääketieteen neljän ominaispiirteen ⁽²⁾ kehitystä kehittämällä sairaus- ja terveysvakuutuselinten yhteisvastuullisia palveluja vastaamaan kansalaisten tarpeita.

3. Taustaa

3.1 Terveydenhuoltoala kehittyä digitaalisuuden nopean edistymisen myötä ennennäkemättömän laajasti ja nopeasti. Terveydenhuoltojärjestelmämme muuttuu totaalisesti verkkoon liitettyjen laitteiden ja terveysalan sovellusten määrän räjähdysmäisen kasvun, massadatan hyödyntämisen, nanoteknologian, bioteknologian, tietotekniikan ja kognitiivisten tieteiden (Nanotechnology, Biotechnology, Information technology and Cognitive science, NBIC) kehittymisen ja moninaisten uusien terveyspalvelujen tarjonnan myötä.

3.2 Terveydenhuoltoalan digitaaliset innovaatiot eivät suinkaan rajoitu vain tekniseen tai tieteelliseen innovointiin vaan kertautuvat niihin liittyvien innovatiivisten käyttötapojen myötä. Uusiin käyttötapoihin nivoutuu laaja-alaisia sosiaalisia innovaatioita, joiden ansiosta sosiaaliin ja terveydenhuoltotarpeisiin voidaan vastata uusilla tavoilla.

3.3 Tämä vaikuttaa suoraan seuraavien eri tahojen välisiin suhteisiin monimutkaisessa ekosysteemissä:

- a. kansallinen terveydentilaansa koskevine tietoineen
- b. lääketieteen alan ammattilaiset, avustava hoitohenkilöstö ja näiden suhde potilaaseen
- c. sairausvakuutusjärjestelmä erilaisine organisaatio-, hallinto- ja rahoitusmuotoineen.

3.4 Mitä tulee yksilön suhtautumiseen omaan terveydentilaansa, jokainen yksilö tulee yhä tietoisemmaksi oman terveyden merkityksestä ja tavoista huolehtia itsestään. Tähän saakka yksilöt ovat eläneet epävarmuudessa sairauksien suhteen, koska lääketieteellistä tietoa on ollut vaikea saada. Nyt käytettävissä on monenlaisia laitteita (esimerkiksi verkkoon liitettyjä laitteita), joiden avulla yksilö voi mitata terveydentilaansa ja muuttaa elintapojaan tulosten perusteella.

3.5 Koska tietolähteitä on saatavilla, yksilöstä tulee terveysalan toimija, joka kykenee löytämään ja valitsemaan omiin tarpeisiinsa parhaiten soveltuvat terveyspalvelut ja vertailemaan eri vaihtoehtoja. Sähköisen terveydenhuollon potilaat antavat oman panoksensa ennustavaan lääketieteeseen, tuottavat terveystietoja ja ovat omaansa ja muiden terveyteen vaikuttavia toimijoita. Tietoon perustuva suostumus saa näin ollen tietosuojan, yhdenmukaisen hallinnon ja tietojen käytön yhteydessä keskeisen merkityksen.

3.6 Uusi teknologia kannustaa painottamaan ennaltaehkäisyä enemmän kuin itse sairauksien hoitoa. Sen avulla voidaan myös kehittää entistä tehokkaampia, vähemmän invasiivisia ja yksilön geneettisten ja biologisten ominaisuuksien mukaan tarkemmin räätälöityjä hoitomuotoja, koska tietojen reaaliaikainen saatavuus parantaa hoitoa.

3.7 Terveydenhuoltoalan ammattilaisten on omaksuttava kehityksen myötä eri tasoilla uusia osaamisalueita ja toimintoja: on esimerkiksi kehitettävä toisenlaista potilassuhdetta, joka pohjautuu aiempaa enemmän molemminpuoliseen luottamukseen, otettava vähittäin koulutuksen myötä käyttöön digitaalisia välineitä, muutettava annettavien hoitojen teknistä esittämistapaa sekä toimittava yhteistyön hengessä yhteensopivien järjestelmien välityksellä.

3.8 Muutoksien yhteydessä on käytävä sosiaalista vuoropuhelua, ja terveydenhoitohenkilöstön koulutusjärjestelmiä on vahvistettava.

3.9 Sairausvakuutusjärjestelmien tavoitteena on yhä edelleen, että kaikilla kansalaisilla on pääsy toimiviin ja laadukkaisiin – sekä julkisiin että yksityisiin – terveyspalveluihin. Vaikutukset sairausvakuutukseen ovat tässä yhteydessä suuret, koska tulevaisuuden haasteena on kehitellä ratkaisuja riskejä ennakoimalla ja laatia yksilöllisiä hoitopolkuja keskinäisyyden periaatteiden asettamissa rajoissa. Samalla on kuitenkin säilytettävä sairausvakuutuksen perinteinen tehtävä eli terveyspalvelujen saannin mahdollistaminen sairastuneille ihmisille.

3.10 Digitaalisuuden mukanaan tuomista lääketieteellisistä innovaatioista voi seurata syvällisiä muutoksia sairausvakuutukseen. Käynnistyvä kehitys johtaa lääketieteen ja hoitojen yksilöllistymiseen seuraavien kahden tietolähteen myötävaikutuksella:

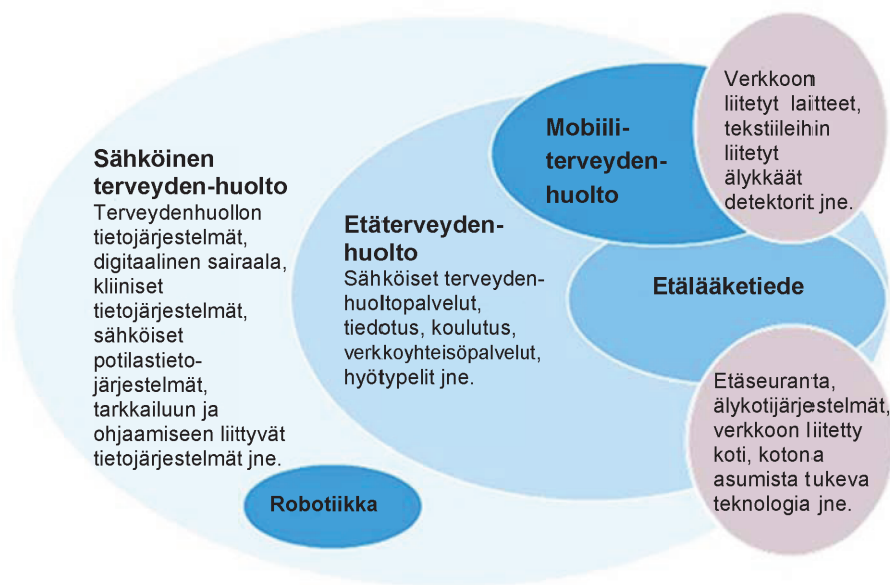
⁽²⁾ Katso kohta 4.2.

a. Perimän selvittäminen:

Tällaiseen selvitystyöhön liittyvä ennustamismahdollisuus voi avata ennaltaehkäisyyn täysin uusia ulottuvuuksia (kun terveystietojen todennäköisyys tulee perimän selvittämisen myötä tietoon, ennaltaehkäisyä tulee mielekkäämpää) ja tuottaa suuria sairausvakuutukseen liittyviä haasteita.

b. Sähköisen terveydenhuollon laitteet:

Näihin kuuluu esimerkiksi omamittaukseen (self data) tarkoitettuja verkkoon liitettyjä laitteita, joiden avulla ihmiset voivat ottaa selkoa terveydentilastaan ja parantaa sitä.



Tähän liittyen on pohdittava seuraavia kysymyksiä ja näkökohtia:

- a. Voidaanko näiden uusien tietolähteiden pohjalta luoda uudenlaista tarjontaa ja uusia räätälöityjä palveluja, jotka soveltuvat paremmin vakuutettujen käyttöön?
- b. Sovitetaanko terveydenhuoltopalvelumme tulevaisuudessa sen mukaan, mihin sairauksiin henkilökohtainen perimäselvitys osoittaa meidän todennäköisesti sairastuvan?
- c. Onko siirtyminen sairauksien hoitamiseen perustuvasta lähestymistavasta ennaltaehkäisevään lähestymistapaan lopullinen? Mitä siitä seuraa terveysvakuutuksen hallinnoinnille ja rahoitukselle vallitsevassa vaikeassa taloustilanteessa? Onko digitaalisiin alustoihin tukeutuvat yksilölliset lääketieteelliset ennaltaehkäisyohjelmat korvattava?
- d. Tuleeko hyvinvointi⁽³⁾ jatkossa terveyden tilalle? Eikö tällainen terveydenhuoltojärjestelmän muutos johda kokonaisvaltaisen lähestymistavan omaksumiseen lääketieteessä sairauksien hoidon kustannuksella?
- e. Muokkaavatko nämä muutokset syvällisesti näkemystä potilaan ja lääkärin ja vakuutetun ja vakuuttajan välisestä suhteesta siten, että siirrytään "vertikaalisesta" mallista pikemminkin "horisontaaliseen" malliin, jossa potilas on kriittinen ja kerää "maallikkotietoa"?
- f. Eikö julkisen vallan olisi lisättävä investointeja tutkimus- ja kehittämistyöhön vastapainoksi digitaalialan jättien taloudelliselle voimalle?

⁽³⁾ "Hyvinvointi, terveys ja hoidot ovat osa samaa normaalin tilanteen ja sairauden välistä jatkumoa, ja tämä jatkumo palvelee lääketiedettä."

4. Digitalisaation vaikutukset kansalaisiin/potilaisiin

4.1 Digitalisaatiokehitys tarjoaa yksilöille mahdollisuuden vaikuttaa terveydentilaansa, vaikka digitalisaation hyödyntämisestä haitaavat erilaiset esteet. Tiedon, infrastruktuurin ja yksilöllisten innovatiivisten terveyspalvelujen yhä laajemman saatavuuden ansiosta kenestä tahansa voisi tulla oman terveytensä seppä mutta myös muiden terveyteen – avustavana tahona, tiedon tuottajana ja toimittajana – myönteisesti vaikuttava toimija.

4.2 Terveystieteiden yksilöllistymisen tunnusmerkkejä ovat seuraavat **neljä ominaispiirrettä**:

Osallistavuus: Potilaat tuottavat ja seuraavat lääketieteellistä tietoa itse apunaan yhä suurempi valikoima verkkoon liitettyjä laitteita. Potilaan ja lääkärin keskinäinen suhde kehittyy (lääkäri ei enää ole ainoa lääketieteellisen tietämyksen lähde). Potilaasta tulee aktiivinen asiakas.

Ennaltaehkäisevyys: Terveystilastaan säännöllisesti tietoa keräävät potilaat ovat yhä tietoisempia hyvän terveyden säilyttämisestä, mikä luo pohjaa yhä enemmän ennaltaehkäisyä painottavalle terveydenhuollolle.

Yksilöllisyys: Yhä tarkempien ja monimuotoisempien yksilökohtaisten tietojen jatkuva virta mahdollistaa myös terveydenhuollon kehittymisen entistä yksilöllisemmäksi.

Ennustavuus: Tekniikan edistysaskeleet, jotka mahdollistavat esimerkiksi henkilön koko perimän saattamisen digitaaliseen muotoon, avaavat tien terveydenhuoltoon, jossa painotetaan yhä enemmän ennustavuutta.

4.3 Lukutaito ja uuden digitaalisen kuilun riski terveysalalla

4.3.1 Terveysalalla lukutaidolla tarkoitetaan yksilön kykyä hankkia, ymmärtää ja käyttää tietoja siten, että tiedoilla edistetään ja pidetään yllä hyvää terveyttä. Se edellyttää, että on saavutetaan sellainen tietojen, taitojen ja luottamuksen taso, jonka ansiosta on mahdollista toteuttaa omaa ja yhteisön terveyttä parantavia toimenpiteitä muuttamalla elämäntapoja ja elinolosuhteita.

4.3.2 Digitaalisuus kärjistää yleensä sosiaalista epätasa-arvoa terveyden alalla lujittamalla syy-seuraussuhdetta yksilön terveydentilan sekä hänen kognitiivisten valmiuksiensa (esimerkiksi kyky löytää ja ymmärtää laadukkaita terveyteen liittyviä tietoja) ja taloudellisen tilanteensa välillä (kuten mahdollisuus hankkia tehokkaita laitteita). Epätasa-arvo pahenee, kun on kyse ikääntyneistä, haavoittuvassa asemassa olevista ja sellaisilla alueilla elävistä henkilöistä, joilla digitaalisten palvelujen tarjonta on heikkoa.

4.3.3 Terveysalan sovellusten käyttö edellyttää riittävää tietotasoa, jotta olisi mahdollista hankkia, ymmärtää, arvioida ja käyttää terveystietoja päivittäisten ratkaisujen tekemiseen terveydenhoidon, sairauksien ehkäisyn ja terveyden edistämisen alalla. Heikko lukutaito johtaakin lukuisiin riskeihin terveyden alalla, ja sillä on vaikutuksensa toimintakykyisen elinajan odotteeseen, ennenaikaiseen kuolemaan, elämänlaatuun sekä yksilölle ja yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

4.3.4 Ei pidä kuitenkaan unohtaa digitaalisen kuilun syntymistä lääketieteen alan ammattilaisten ja avustavan hoitohenkilöstön piirissä. Se voidaan ratkaista vahvistamalla koulutusjärjestelmää koulutusohjelmalla, jossa keskitytään digitaalajan luomiin uusiin suhteisiin hoitajan ja hoidettavan välillä.

4.4 Liiallinen vastuullisuus, toinen merkittävä digitaalajan riski

4.4.1 Terveysalan kvantifiointikäytännöt suosivat terveyden henkilökohtaista mikrohallintaa ja liiallista vastuullisuutta kokonaisvaltaisemman ymmärryksen kustannuksella. Ne tekevät yksilöistä yrittäjiä, jotka ovat itse vastuussa omasta hyvästä tai huonosta terveyskäyttäytymisestään, ja voivat siirtää huomion pois kansanterveysongelmia aiheuttavista ympäristöön tai sosioekonomisiin olosuhteisiin liittyvistä syistä.

4.4.2 Digitaalajan ennakoimattomat vaikutukset yksilöllistymiseen, sosiaalisen epätasa-arvon lisääntyminen terveysalalla ja terveyden kärjistynyt kaupallistuminen voivat vaarantaa yhteisvastuullisen ja kattavan sairaus- ja terveysvakuutusmallimme.

5. Digitalisaation vaikutukset terveydenhoitoalan ammattilaisten keskuudessa

5.1 Sähköinen potilaskertomus, terveydenhoidon kulmakivi

5.1.1 Digitaalisuus luo keinoja helpottaa yhteydenpitoa terveydenhoitojärjestelmässä antamalla tietoja sairaaloiden, yksityisvastaanottojen, terveydenhoitoalan verkoston ja kotihoidon yhteiseen käyttöön. Potilaan hoidon koordinoinnin ja kokonaisvaltaisen hoidon välttämätön edellytys ovat välineet, joilla eri toimijoiden keräämiä tietoja voidaan siirtää varmasti ja nopeasti. Potilaan hoidon jatkuvuuden järjestäminen ja hoito moniammatillisessa yhteistyössä on paljon aiempaa helpompi järjestää. Tietojen nopea saatavuus, vaihto ja jakaminen helpottavat lääketieteellistä päätöksentekoa. Tietojen sähköinen vaihto terveydenhoitoalan ammattilaisten välillä tuo hoidon laatuun välitöntä lisäarvoa.

5.1.2 Sähköisestä potilaskertomuksesta tulee potilaan hoidon koordinoinnin ja laadun väline: valtuutetut toimijat voivat jakaa tietoja, kunhan potilas on antanut siihen etukäteen suostumuksensa lukuun ottamatta kiireellisiä ja mahdolluttomia tapauksia. Sähköistä potilaskertomusta koskeissa säännöissä annetaan potilaalle kaikki sähköisiä tietoja koskevat yksityiselämän suojaan ja tietojen käyttöoikeuteen liittyvät erityiset takeet. Potilaskertomusta ja hallinnollisia tietoja koskeva luottamuksellisuus on varmistettava kaikilta osin.

5.1.3 Sähköisen potilaskertomuksen ansiosta voidaan välttää virheet, jotka liittyvät asiakirjan (reseptin tai lääketieteellisen tutkimuspöytäkirjan) heikkoon luettavuuteen. Samalla se helpottaa lääketietoja koskeviin tietokantoihin pääsyä ja edistää lääkemääräysten turvallisuutta niiden perustuessa potilaan ominaisuuksia koskeviin tietoihin. Lääketieteellisten käytänteiden tietokoneistaminen rajoittaa osaltaan virheriskejä ja vähentää hoidosta johtuvia riskejä.

5.1.4 Potilaskertomuksen digitalisoinnin mahdollistamat muistutus- ja hälytystoiminnot helpottavat ennaltaehkäiseviä toimia (rokotukset, seulontatutkimukset), kroonisesti sairaiden potilaiden seurantaa ja lääketietojen saatavuutta ja parantavat osaltaan potilaille annettavan hoidon laatua ja vahvistavat hoidon antajan pätevyyttä diagnoosin tekemisessä ja hoidon määräämisessä.

5.1.5 Lisäksi potilaasta kerättyjen tietojen digitalisointi parantaa osaltaan lääketieteellistä päätöksentekoprosessia, ja lähivuosina koetaan lääketieteellisten käytänteiden perinpohjainen muutos. Yhtäkään lääketieteellistä diagnoosia ei enää pystytäkään tekemään ilman keinoälyyn perustuvaa asiantuntijajärjestelmää tai välinettä. Tällainen vallankumous on mahdollinen genomiikan, neurotieteen ja verkkoon liitettyjen laitteiden (NBIC) kehittymisen ansiosta, ja jatkossa kehitys mahdollistaa sen, että ainoastaan koneet kykenevät käsittelemään kaikkia tietoja kokonaisuutena.

5.2 Ihmisen paikka uusien lääketieteellisten käytänteiden kehityksen keskiössä

5.2.1 Tekninen kehitys mahdollistaa etälääketieteen kehityksen ja lujittaa sitä, ja uusia lääketieteellisiä ja hoitokäytänteitä syntyy. Etälääketieteellä on seuraavia etuja: Terveydenhoitojärjestelmä kattaa entistä paremmin myös syrjäiset alueet, ja heikossa kunnossa olevien potilaiden siirtämistä voidaan rajoittaa. Sairaita voidaan seurata etäältä, jolloin voidaan välttää sairaalahoito. Asiantuntemusta voidaan jakaa etäältä, ja etäseuranta mahdollistaa hoidonohjauksen. Etäkonsultaatio ja etäasiantuntijat mahdollistavat moniammatillisen neuvottelun.

5.2.2 Etälääketiede, digitalisoitu ammatillinen tiedonvälitys, paperittomat asiakirjat, erilaisten pätevyyksien sekä älyllisten tai lääketieteellisteknisten resurssien jakaminen säästävät terveysalan ammattilaisten aikaa. Sen ajan he voivat käyttää potilaan vuoteen vieressä keskustelemalla yksinomaan potilaan kanssa, mikä parantaa merkittävästi suhdetta potilaaseen.

6. Digitalisaation vaikutus sairaus- ja terveystakuutuksen hallinnointiin

6.1 Massadata

6.1.1 Terveydenhuoltojärjestelmän asteittainen digitalisointi auttaa kiistatta parantamaan jokaisen kansalaisen sairausvakuutustietojen yleistä ja taloushallintoa (tilan, ajan ja kulutushyödykkeiden säästöt, kasvava tuottavuus, helppo ja suojattu arkistointi, ekologiset säästöt) ja toisaalta nopeuttamaan korvausten maksamista hoidonantajille ja sairaaloille, samalla kun tarjottujen palvelujen laskutuksen valvonta paranee ja virheiden riski pienenee.

6.1.2 Paperittomat hallintolomakkeet eivät tosin suoraan paranna hoidon laatua, mutta ne lyhentävät lomakkeiden siirtoaikaa ja yksinkertaistavat hallinnollisia menettelyjä. Kaiken kaikkiaan ne helpottavat lääkärin ammatin harjoittamista ja antavat lääkärille mahdollisuuden keskittyä enemmän parantamiseen ja vähemmän siihen liittyviin väistämättömiin hallinnollisiin toimiin.

6.1.2.1 Massadataa syntyy nykyisin, kun kaikkien potilaiden ja vakuutettujen kaikki tiedot kootaan yhteen, myös terveysalan sovelluksista saatavat tiedot. Tällöin eri lähteistä saatavia tietoja voidaan analysoida kokonaisuutena. Tämä edellyttää kykyä yhdistää tietoja ja poimia arvokasta tietoa jäsentämättömästä datasta automatisoidulla kustannustehokkaalla tavalla.

6.1.3 Sovellusten ansiosta tietoja ei enää varastoida lääkärin vastaanotolla, sairaalassa tai sairaus- ja terveysvakuutuselimissä, vaan tallennuslaitteilla tai verkossa olevilla alustoilla (pilvipalveluissa), joiden emoyritys ei välttämättä sijaitse samassa maassa kuin sairausvakuutusjärjestelmä, eikä välttämättä edes Euroopassa.

6.1.4 Yhteentoimivuus on kantava tekijä sekä unionin tasolla (digitaalisilla sisämarkkinoilla) että kansallisella tasolla. On kehitettävä terveydenhuoltoalan tietojärjestelmien yhteentoimivuuksiperiaatteet ja otettava ne käyttöön. Tällaiseen yhteentoimivuuden viitekehykseen kootaan terveysalan täysin suojatussa tietojen vaihdossa noudatettavat periaatteet ja normit, ja siihen sisällytetään kaikki sähköisen terveydenhuollon toimijat.

6.2 Tietosuojat

6.2.1 Tietojen omistusoikeudella ja tietosuojalla on kansalaiselle/potilaalle äärimmäisen suuri merkitys, ja samalla ne ovat perusoikeuksia, joita on kunnioitettava. Kansalaisen/potilaan on voitava vapaasti päättää tietojensa käytöstä. Se tapahtuu siten, että kansalaisten tietojen kerääminen ja käyttö edellyttää vapaata, tietoon perustuvaa ja jatkuvaa suostumusta. Lisäksi on tunnustettava todellinen oikeus tietojen siirrettävyyteen ja kehitettävä ”Blue Buttonin”⁽⁴⁾ kaltaisia sovelluksia, jotta yksilöt voivat saada käyttöönsä henkilökohtaiset historiatietonsa.

6.2.2 Euroopan tasolla tätä asiaa säännellään yleisessä tietosuojasetuksessa, joka tulee voimaan 25. toukokuuta 2018. Lisäksi on otettava huomioon terveysalan tietokantoja ja biopankkeja koskeva Maailman lääkäriliiton julistus (Taipein julistus).

6.3 Sairaus- ja terveysvakuutus täydessä muutostilassa

6.3.1 Digitalisointi on vauhdissa vakuutusosalalla. Aluksi digitalisointi rajoittui tiedotuksen ja vertailun arvoihin (vertailu, tilaukset verkossa jne.) tai lääketieteellis-hallinnollisten lomakkeiden paperittomuuteen, mutta tulevaisuudessa se menee paljon näitä toimintoja pidemmälle. Uudet kvantifiointimenetelmät, jotka termi ”massadata” on tuonut yleiseen tietoisuuteen, muokkaavat merkittävästi vakuutusalan taloudellista mallia, ja uusia tuotteita ilmestyy markkinoille.

6.3.2 Tämä käännekohta vaikuttaa kaikella todennäköisyydellä voimakkaasti

- ammatteihin, jotka liittyvät tietojen tuottamiseen, tallentamiseen, toimittamiseen, käsittelyyn ja muokkaamiseen algoritmien avulla, sekä ammatteihin, joissa tiedolla on suuri lisäarvo
- potilaan asemaan, sillä potilaasta tulee oman terveydenhoitonsa aktiivinen toimija suhteessa terveysalan ammattilaisiin, joista tämä ei enää ole riippuvainen.

6.3.3 Tekniikan ja terveysalan sovellusten kehittymisen myötä jokainen yksilö voi vastedes havainnollistaa fyysiset aktiviteettinsa, ravintonsa, vuorovaikutuksen muihin, eli kaiken, mikä vaikuttaa hänen terveyteensä.

6.3.4 Yksilöitä koskevan massadatan käyttö voi johtaa siirtymään vakuutusturvamallista, jossa riskit katetaan keskinäisin järjestelyin, malliin, jossa käyttäytymistavat ja vakuutustarjonnan yksilöllistäminen johtavat yksilöllisyyden liialliseen korostamiseen. Vaikka yksityiset, taloudellista voittoa tavoittelevat vakuuttajat näyttävät löytävän paikkansa melko luontevasti, kehitys voi olla mutkikkaampaa sairausvakuutusalan keskinäisille ja julkisille toimijoille, joiden perustehtäviin kohdistuu jännitteitä.

⁽⁴⁾ Blue Button -aloitteen esittely: Yhdysvaltojen hallinto pani Blue Button -aloitteen vireille vuonna 2010. Tavoitteena oli perustaa alusta amerikkalaisten veteraanien terveystietojen seuranta, hallintaa ja lataamista varten. Veteraanit voivat sen avulla tutustua omiin hoitokertomuksiinsa, sairausvakuutustietoihinsa ja sairaushistoriaansa (kuten allergiat ja laboratoriotulokset) ja ladata ne verkosta. Lähde: <http://www.va.gov/bluebutton/>

6.3.5 Sairaus- ja terveystakuutusala hallinnoivat tahot ovat puolestaan tämän kehityksen takia haavoittuvassa vaiheessa, sillä ala on moniulotteisen ekosysteemin risteyskohdassa. Tähän ekosysteemiin kuuluvat teolliset toimijat, lääkärit, hallinnon edustajat, sääntelyviranomaiset, sijoittajat ja potilaat.

6.3.6 Sairaus- ja terveystakuutusala hallinnoivat tahot joutuvat selviytymään erittäin jähmettyneessä tilanteessa, joka liittyy terveysalan arkaluontoisia tietoja koskevaan hyvin tiukkaan sääntelyyn, lääkintä- ja sairaala-alan monimutkaiseen toimintaan ja rahoitukseen, melko jäykkään ja heikosti reagoivaan arvoketjuun (liittyminen, vakuutusmaksujen periminen, korvausten maksaminen), vakuutustuotteiden yhä tiukempaan sääntelyyn ja joskus jopa lääketieteen alan ammattilaisten korporativismiin.

6.3.7 Kaikilla sairaus- ja terveystakuutusalan toimijoilla ei kuitenkaan ole tai ei enää ole samoja valmiuksia rahoitukseen, ja toimintaan tarvittavien omien varojen määrä näyttää yhä useammin olevan alan oman kehityksen este. Digitaalialan jättien taloudellinen voima avaa niille ovia suorilla sijoituksilla alaan, jonka ne näkevät markkinana.

6.3.8 Vaikka yksilölliset terveysriskit tunnetaan paremmin, on ehdottoman tarpeellista säilyttää omat terveydenhuoltojärjestelmämme, jotka perustuvat kollektiiviseen ja yhteisvastuulliseen vakuutustoimintaan. Meidän sairaus- ja terveystakuutuksemme on aina toiminut parhaiten siten, että yksilöllinen liittyminen järjestelmään ja kollektiivinen turva yhdistetään terveysriskien torjumiseksi.

6.4 Korvausmekanismien mukauttaminen

6.4.1 Tällä hetkellä on vain vähän esimerkkejä siitä, että taloudellinen vastuu (korvaus) on mahdollinen, kun henkilön hoidossa käytetään mobiilisovelluksia. Eräs tärkeimpiä esteitä onkin tällä hetkellä sellaisten asianmukaisten korvausmallien puuttuminen, joissa otettaisiin huomioon uusi tekninen todellisuus.

6.4.2 On olemassa perinteinen valtion toimintaan perustuva malli, jossa korvaukset ovat kansallisten laitosten ja viranomaisten käsissä, ja nämä ratkaisevat, ovatko mobiiliterveyspalvelut korvattavissa⁽⁵⁾. Sen lisäksi on myös sairausvakuutusjärjestelmien toimijoiden, kuten keskinäisten vakuutusyhtiöiden, toteuttamia aloitteita⁽⁶⁾.

6.4.3 Lisäksi on otettu käyttöön innovatiivisia korvausjärjestelmiä, kuten kannustus- ja ehkäisyohjelmia, joiden tavoitteena on painottaa ennaltaehkäisyä lääkitsemisen nähdä.

6.5 Sairaus- ja terveystakuutusorganisaatioiden uusia haasteita

6.5.1 Pakollisia sairaus- ja terveystakuutuksia tarjoavilla niin julkisilla kuin yksityisillä organisaatioilla (samoin kuin keskinäisillä yhtiöillä), joihin digitalisointi vaikuttaa voimakkaasti, on seuraavia tulevaisuuden haasteita:

- kehittää mukautettuja ja yksilöllisiä välineitä ennaltaehkäisyyn, diagnostiikkaan ja hoitojen seurantaan, kehitellä riskejä ennakoivia ratkaisuja ja yksilöllisiä hoitopolkuja keskinäisyyden periaatteiden asettamissa rajoissa säilyttämällä samalla sairausvakuutuksen perinteinen tehtävä, joka on hoidon saannin mahdollistaminen sairastuneille ihmisille
- saattaa terveyspalvelujen tarjonta vastaamaan potilaiden kehittyviä tarpeita
- antaa potilaille hoidonohjausta ja välttää samalla tuomitsemista ja syyllistämistä: keskinäisillä yhtiöillä on jo ennaltaehkäisyssä ja hoidon ja potilaiden seurannassa tärkeä asema; tämä tehtävä olisi ulotettava myös julkisiin sairaus- ja terveystakuutuselimiin
- torjua terveyden alalla sosiaalista epätasa-arvoa, jonka digitaalinen kuilu voi aiheuttaa, parantamalla terveyteen liittyvää digitaalista lukutaitoa (erityisesti vahvistamalla osaamista)

⁽⁵⁾ Ranska on edistynyt asiassa ottamalla käyttöön Diabeo-ohjelmiston lääkinnällisiä laitteita ja terveysteknologiaa arvioivan kansallisen komitean lausunnon perusteella. Diabeo on ohjelmisto, johon on yhdistetty lääketieteellinen etäseuranta ja ohjelmiston käyttöön opastava tekninen palvelu. Diabeon avulla on tarkoitus auttaa potilaita laskemaan pitkävaikutteisen ja pikainsuliinin päivittäiset annokset hoitavan lääkärin ennalta asettamien tavoitteiden mukaisesti. Se on potilaan käytettävissä mobiililaitesovelluksen (älypuhelin tai tabletti) ja verkkoportaalien välityksellä.

⁽⁶⁾ Vivoptim on uusi sähköisen terveydenhuollon ohjelma, jonka on kehittänyt ranskalainen keskinäinen yhtiö MGEN, ja Belgiaan sen on välittänyt belgialainen keskinäinen yhtiö Solidaris. Ohjelmalla pyritään ehkäisemään sydän- ja verisuonitautiriskiä ja antamaan sitä koskevaa ohjausta. Se tarjoaa digitaalisten välineiden ja verkkoon liitettyjen laitteiden avulla joukon yksilöllisiä palveluja, jotka on jaettu kolmeen ohjausohjelmaan ja 13 ennaltaehkäisevään ohjelmaan. Ne kaikki mukautetaan kulloiseenkin tilanteeseen ja käyttäjien odotuksiin ja tarpeisiin – alkaen terveyden kohdalla ennaltaehkäisystä ja päättyen kroonisen sairauden hoitoon.

- vähentää riskikäyttäytymistä ja valvoo terveysalan ammattilaisten määräysten noudattamista; perushaaste on löytää tehokkaita, tarpeita vastaavia välineitä
- asettaa etusijalle vakuutettujen elämänlaatu; tämä haaste liittyy myös taloudellisiin tavoitteisiin ja riskien hallintaan ja sitä kautta terveydenhuollon kustannuksiin
- systematisoida potilasasiakirjojen sähköinen hallinta ja suhteet hoidon antajiin, muun muassa digitalisoimalla annettua hoitoa koskevat tiedot ja hyödyntämällä sähköistä potilaskertomusta ja terveystietoa
- mukauttaa korvaukset terveysalan ammattilaisten soveltamiin potilaiden hoidon ja seurannan uusiin muotoihin
- toimia luotettuna kolmantena osapuolena terveystietojen mittavan määrän käytössä, hallinnassa ja keruussa pitäen mielessä tällaisten tietojen luvattoman kaupallisen käytön riski.

6.5.2 Terveysalan keskinäiset yhtiöt ovat olleet sairausvakuutusten edelläkävijöitä, ja vastedes ne voivat tähdätä siihen, että jokaiselle vakuutetulle varmistetaan pysyvä ja yksilöllinen tuki. Terveysalan keskinäisten yhtiöiden on voitava olla läsnä vakuutettujen elämässä, olipa viestintäkanava mikä tahansa, niin tarjoamiensa tuotteiden ja palvelujen kuin hyvinvointia tai hoitopolkua etsivän yksilön tukemisen osalta, ja niiden on voitava ehdottaa vakuutetuille näiden tarpeisiin mukautettuja ratkaisuja.

7. Digitaalialan ”murrostoimijoiden” vaikutukset sairaus- ja terveystietojen alueeseen ja yhteiskuntaan

7.1 Kaikki edellä mainitut tekijät osoittavat kuitenkin, kuinka monimutkaisia digitalisoinnin aiheuttamat haasteet terveysalalla ovat, ja uusien verkkotoimijoiden ilmaantuminen johtaa sairaus- ja terveystietojen järjestelmissä taloudelliseen vallankumoukseen.

7.2 Tämä vallankumous on tietysti mahdollinen edullisten ja teknisesti luotettavien detektorien ansiosta, mutta se johtuu myös ja ennen kaikkea kyvystä keskittää ja analysoida tietoja älypuhelimien tai internet-käyttöliittymän välityksellä. Näin on kehittynyt mobiilisovellusten ekosysteemi, jossa keskitytään tavoitteellisuuden, yhteisöllisyyden ja pelillistämisen periaatteisiin. Tämä antaa mobiiliympäristöjen kehittäjille mahdollisuuden määrittää terveystietojen hallintanormit niille omistetuissa palveluissa⁽⁷⁾.

7.3 On pelättävissä, että GAFAMA (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft ja Alibaba)⁽⁸⁾ ja muut tulevaisuuden toimijat ovat tulevaisuudessa tämän yhä enemmän tietotekniikkaan ja tietojen purkamiseen perustuvan uuden lääketieteen herroja. Kyseessä on nimenomaan näiden digitaalitalouden johtajien ammatillinen toiminta; ne käyttävät teknologiaa ottaakseen ekosysteemit hallintaansa kaikilla aloilla.

7.4 Näiden alustojen voima piilee siinä, että niiden kehitysmalli pohjautuu yleisöön yhteydessä olevan tuotteen tai palvelun massatuotantoon, mikä antaa niille käyttöön runsaasti rahaksi muutettavia tietoja. Tietojen muuttaminen rahaksi mahdollistaa lukuisien ilmaisten palvelujen tarjoamisen, ja niillä taas varmistetaan, että suuret joukot käyttävät palveluja. Siten ruokitaan positiivista kierrettä, jossa jokainen toimija yrittää eristää kuluttajan mahdollisimman suljettuun ekosysteemiin. Internetin talousmallissa palvelujen toimittamisen rajakustannukset ovat lähes nolla, joten malli suosii luonnollisesti suurimpia toimijoita, jotka ottavat itselleen suuren osan luodusta arvosta ja joilla on näin ollen valtava sijoituskapasiteetti.

7.5 On pelättävissä, että ainoastaan nämä markkinajätit kykenevät hyötymään ilmaiseksi levitettävistä tiedoista yhdistämällä ne tietoihin, joita ne muutoin keräävät yksilöiden käyttäytymisestä. Nykyisten ja tulevien digitaalialan jättien takia on oleellisen tärkeää pitää kiinni sekä unionin kansalaisten että EU-maiden hallinnon ja instituutioiden (etenkin sosiaaliturvalaitosten) oikeudellisesta ja moraalista riippumattomuudesta terveystietojen yksilöinnissä, keruussa ja käytössä.

⁽⁷⁾ Sovelluskauppojen markkinarakenteen jakautuu pääasiassa viiden suuren sovelluskaupan kesken (90 prosenttia latauksista: Play (Android), App Store (Apple), Windows Phone Store (Microsoft), App World (BlackBerry) ja Ovi (Nokia)).

⁽⁸⁾ Markkinajätit eli GAFAMA (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft ja Alibaba) pyrkivät saamaan monopoliaseman mobiiliterveydenhoidon hallinnassa. Nämä monikansalliset yhtiöt ovat ottaneet täysin haltuunsa julkisen terveydenhuollon alan, jossa ne näkevät taloudellisen laajentumisen mahdollisuuksia.

7.6 Tiedoista erityisesti terveysalalla kertyvä lisäarvo joutuu siten näiden alustojen käyttöön ja hallintaan eikä enää terveysjärjestelmän tuottajille. Enää ei tarvitse muuta kuin antaa nämä tiedot niitä pyytävien käytettäviksi.

7.7 Jos tietosuojaa tarkastellaan viiden ominaisuuden – volyymi, vakionopeus, vaihtelevuus, virheettömyys ja varallisuus – muodostaman prisman läpi, se edustaa taloudellista arvoa, jonka sääntelykehysten on oltava jatkuvasti kehittyvä ja sidoksissa koko ekosysteemiin (moninaiset osallistujat), jotta vältetään kaikenlainen hyväksikäyttö puhtaasti kaupallisiin tarkoituksiin.

Bryssel 20. syyskuuta 2017.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan komission unionin lainsäädännön laadun parantamiseksi käynnistämässä olevien vaikutustenarviointien ja evaluointien avoimuuden, metodologian ja resurssien analyysi”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2017/C 434/02)

Esittelijä: **Denis MEYNENT**

Komitean täysistunnon päätös	26.1.2017
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	5.9.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	20.9.2017
täysistunto	528
Äänestystulos	142/0/5
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea muistuttaa, että REFIT-ohjelman⁽¹⁾ pääasiallinen tavoite on parantaa EU:n lainsäädännön laatua ja vaikuttavuutta ja luoda yksinkertaisia, ymmärrettäviä ja johdonmukaisia säännöksiä kyseenalaistamatta jo asetettuja EU:n politiikkojen strategisia tavoitteita tai heikentämättä kansalaisten, kuluttajien ja työntekijöiden suojaa, työmarkkinaosa-puolten vuoropuhelua tai ympäristönsuojelua⁽²⁾. EU:n lainsäädäntö on olennainen yhdentymisen osatekijä. Oikeasuhtai-sena se on kaikille Euroopan toimijoille ja kansalaisille tärkeä tae suojelusta, EU:n lainsäädännön edistyksestä ja oikeusvarmuudesta⁽³⁾.

1.2 Tähän mennessä erityisesti sääntelyntarkastelulautakunnan työn ansiosta saavutetusta edistyksestä huolimatta komitea toivoisi, että vaikutustenarviointia koskevaa EU:n rakennetta kehitetään edelleen, jotta voidaan parantaa laatua ja edistää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan huomioon ottamista lainsäädännön suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

1.3 Siksi on olennaisen tärkeää, että

- alustavien tai täydentävien selvitysten tehtävnmääritykset ovat avoimia, helposti saatavilla ja moniarvoisia ja että niissä kannustetaan laatimaan vaihtoehtoisia tulevaisuudennäkymiä, joissa esitetään selkeästi mahdollisten eri vaihtoehtojen seuraukset.
- EU:n vaikutustenarviointirekisteri sekä kaikki saatavilla olevat asiaankuuluvat (tieteelliset, tilastolliset jne.) tiedot, mukaan luettuina asianomaisten osapuolten lausunnot ja etenkin vaikutustenarviointien tiivistelmät, ovat helposti käytettävissä ja saatavilla muilla EU:n kielillä.
- kaikkien säädösehdotusten vaikutustenarviointien tasapainoisuus taataan antamalla taloudellisille, sosiaalisille ja ekologisille näkökulmille, myös pk-yrityksille ja mikroyrityksille, niille kuuluva merkitys.

⁽¹⁾ Lyhenne tarkoittaa sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa ohjelmaa.

⁽²⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 45.

⁽³⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 45.

1.4 Komitea kannattaa laadullista lähestymistapaa, jota käytetään yhdenvertaisesti määrällisen analyysin kanssa ja jossa otetaan huomioon lainsäädännöltä odotettavien hyötyjen tutkimus.

1.5 Komitea kehottaa komissiota seuraamaan tarkkaavaisesti, että sääntely- ja hallintokustannusten vähentäminen ei heikennä unionin politiikan tehokkuutta eikä yleistä laatua, etenkin sosiaali- ja ympäristöaloilla, kuluttajansuojassa ja pk-yritysten ja mikroyritysten osalta.

1.6 Vaikutustenarvioinnin osalta komitea toivoo myös, että

- Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission kesken noudatetaan vaikutustenarviointia koskevaa yhdenmukaista metodologista lähestymistapaa, joka voidaan jakaa neuvoa-antavien elinten kanssa, jotta kyseessä olevien toimielinten työtä voidaan helpottaa ja jotta voidaan laatia tarkistuksia ja lausuntoja.
- komitean osallistumista laadunvalvontaan vahvistetaan antamalla sille mahdollisuus tehdä tietyistä vaikutustenarvioinneista metodologisia arviointoja ottaen huomioon sosiaaliset, ekologiset tai alueelliset näkökohdat. Tämän osalta komitea korostaa, että SEUT-sopimuksen 9 artikla on otettava järjestelmällisesti ja konkreettisesti huomioon.
- sääntelyntarkastelulautakunnan kanssa käydään säännöllistä vuoropuhelua vaikutustenarviointeihin ja hyviin käytänteisiin sovellettavista menettelytavoista etenkin työllisyyden, alueellisen yhteenkuuluvuuden tai pk-yrityksiin ja mikroyrityksiin kohdistuvien vaikutusten osalta.

2. Johdanto

2.1 Vaikutustenarvioinnissa analysoidaan jatkuvasti ja kriittisesti suunnitteilla olevan EU:n lainsäädännön myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia talouteen, yhteiskuntaan ja ympäristöön. Vaikutustenarvioinnista on tullut 15 vuotta käynnistämisensä jälkeen yksi EU:n sääntelynparantamisohjelman kulmakivistä.

2.2 Vaikutustenarviointijärjestelmää käytetään erittäin varhaisessa vaiheessa politiikkasykliä. Vaikutustenarviointi edeltää kaikkia uusia aloitteita, joilla saattaa olla taloudellisia, ekologistia ja sosiaalisia vaikutuksia. Myös voimassa olevasta lainsäädännöstä ja unionin toimintalinjoista tehdään säännöllisesti arviointi ja toimivuustarkastus. Alustavassa vaikutustenarvioinnissa laaditaan vaikutustenarvioinnin keskeiset suuntaviivat erittelemällä erilaiset vaihtoehdot (vallitsevasta tilanteesta täydelliseen yhdenmukaistamiseen). Sen jälkeen tehdään itse vaikutustenarviointi, jonka luonnoksen sääntelyntarkastelulautakunta on tarkistanut. Lainsäädännön täytäntöönpanovaiheen jälkeen arvioinnissa analysoidaan kyseessä olevan lainsäädännön tehokkuus, vaikuttavuus, asiaankuuluvuus ja lisäarvo. Sääntelyntarkastelulautakunta käy läpi EU:n lainsäädännön keskeiset arvioinnit. Lainsäädännön parantamista koskeva tavoite on siten mukana kaikissa menettelyn vaiheissa. Tavallisesti kussakin vaiheessa otetaan mukaan jatkuvasti enemmän osapuolia monien kuulemismenettelyjen avulla.

2.3 Toukokuussa 2015 lainsäädännön parantamisesta tehty toimielinten välinen sopimus⁽⁴⁾ perustuu kolmen toimielimen vaikutustenarviointia koskevaan yhteiseen kantaan. Komitea korostaa edistysaskeleet huomioon ottaen kahta päähuomiota:

- yhteisen menetelmän puuttuminen: kukin toimielin vastaa oman arviointimenetelmänsä määrittelystä, vaikka komission vaikutustenarviointia on aina käytettävä työskentelyn perustana yhtenäisen toimintatavan varmistamiseksi
- neuvoston ja parlamentin sitoutuminen vaikutusarvioinnin tekemiseen ennen asiasisältöä koskevien tarkistusten jättämistä, mikäli tätä pidetään tarpeellisena.

⁽⁴⁾ Toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä, EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1.

2.4 Toukokuussa 2015 perustetun sääntelyntarkastelulautakunnan toimintakuntoon saattaminen on vienyt lähes kaksi vuotta. Sillä on vahvistetut valtuudet ja laajat vastuut, jotka sisältävät vaikutustenarviointihankkeiden, toimivuustarkastusten ja EU:n voimassa olevan lainsäädännön keskeisten arviointien laadun tutkimisen ⁽⁵⁾. Sääntelyntarkastelulautakunnan ammattimaistuminen on vähentänyt sosiaali- ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen vähättelyä. Sääntelyntarkastelulautakunta tarkisti vuoden 2016 aikana 60 vaikutustenarviointia, joista 25 eli 42 prosenttia sai alustavan kielteisen lausunnon, jonka perusteella niiden laatijoiden on esitettävä lautakunnalle uusi ehdotus. Tällä hetkellä lautakunnan lausunnot koskevat vain vaikutustenarviointeja. Tulevaisuudessa sen olisi myös hyödyllistä arvioida, miten vaikutustenarviointi näkyy säädösehdotuksessa ja miten se on otettu huomioon.

3. Vaikutustenarviointiprosessin arviointi

3.1 Moniulotteinen vaikutustenarviointi

3.1.1 Vaikutustenarviointi perustuu useisiin kriteereihin ja testeihin, jotka liittyvät erityisesti seuraaviin seikkoihin kohdistuviin vaikutuksiin:

- talous, yhteiskunta ja ympäristö
- kuluttajat
- pien- ja mikroyritykset
- kauppa ja kansainväliset investoinnit
- hallinto- ja sääntelytaakka
- toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate
- alueellinen yhteenkuuluvuus.

3.1.2 Komission vaikutustenarvioinnit ovat periaatteessa yhtenäisiä, ja ne kattavat jokaisessa tapauksessa merkittävimmät ja asiaankuuluvimmat vaikutukset talouteen, yhteiskuntaan ja ympäristöön.

3.1.3 Vuosien mittaan neuvosto ja toisinaan Euroopan parlamentti ovat esittäneet pyyntöjä lisäkriteereistä:

- kilpailukykyvaikutusten tarkastelu (*competitiveness proofing*)
- perusoikeuksien kunnioittamisen tarkastelu
- ehdotusten digitaalitalouden mukaisuuden tarkastelu
- innovointiperiaatteen noudattamisen tarkastelu.

3.1.4 Näiden eri kriteerien vuoksi komission on toisinaan tasapainotettava eri tavoitteita ja näkökohtia, asetettava kriteerit tärkeysjärjestykseen, päätettävä, mikä kriteeri on katsottava ratkaisevaksi kriteeriksi, ja tehtävä poliittisia valintoja muun muassa seuraavien kilpailevien kriteerien välillä:

- toissijaisuus verrattuna yhdenmukaistamiseen
- kilpailukyky verrattuna sosiaaliturvaan ja työn laatuun
- ennalta varautumisen periaate verrattuna innovointiperiaatteeseen.

3.1.5 Brittiläinen riippumaton konsultointiyhtiö *The Evaluation Partnership* (TEP) teki vuonna 2007 komission vaikutustenarviointijärjestelmästä tutkimuksen ⁽⁶⁾, jossa havaittiin useita puutteita, erityisesti sosiaaliturvassa ja ympäristönsuojelussa. TEP:n mukaan vaikutustenarviointien huono laatu johtui virheistä ajoituksessa ja arviointien laadunvalvontamekanismeissa sekä seurannan ja tuen puutteesta vaikutustenarviointien laadinnassa (kuten koulutus, koordinointi, epätäydelliset tai puutteelliset tiedot). Vuonna 2010 tilintarkastustuomioistuimien katsoi, että käytännössä komission vaikutustenarviointityö jakautui asymmetrisesti kyseisten kolmen pilarin välillä ja myös arvioitaessa kustannuksia ja saatavaa hyötyä ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Vuoden 2016 vuosikertomuksessaan https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports

⁽⁶⁾ *The Evaluation Partnership Limited* (2007), http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs_en.htm

⁽⁷⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 3, 2010, Tukevatko vaikutustenarvioinnit päätöksentekoa EU:n toimielimissä?, kohta 64, s. 36.

3.1.6 Tämän osalta komitea toistaa pyyntönsä siitä, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 9 artiklaa ⁽⁸⁾ käytetään järjestelmällisesti arviointityön perustana ⁽⁹⁾.

3.2 Paremmman sääntelyn välineistö ⁽¹⁰⁾ sosiaalisen suojelun ja työllisyyden osalta

3.2.1 Komissio on saattanut paremman sääntelyn välineistön ajan tasalle lainsäädännön parantamisesta 19. toukokuuta 2015 antamassaan tiedonannossa ⁽¹¹⁾. Siinä esitetään vaikutustenarviointia varten yksityiskohtainen opas sellaisten 59 välineen (kuten työkalut, kriteerit ja testit) avulla, joiden tarkoituksena on auttaa komissiota sekä jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia.

3.2.2 Kaksi välinettä ehdotetuista 59:stä on ETSK:n kannalta erityisen kiinnostavia. Ne ovat välineet 7 (*requirements for social partner initiatives – työmarkkinaosapuolten aloitteita koskevat vaatimukset*) ja 25 (*employment, working conditions, income distribution and inequality – työllisyys, työolot ja ehdot, tulojen jakautuminen ja epätasa-arvo*).

3.2.3 Todellisuudessa nämä välineet vaikuttavat olevan pikemminkin ohjeellinen luettelo kysymyksistä, joita esitetään aloitteesta, jolla on vaikutusta sosiaalisiin tai työllisyyteen. Kysymykset ovat yleisiä, neutraaleja eivätkä kovinkaan innostavia. Välineessä 25 esitetään muun muassa seuraavat kysymykset:

- Johtaako vaihtoehto työpaikkojen suoraan luomiseen tai työpaikkojen menettämiseen tietyillä aloilla, ammateissa, toimivaltatasoilla, alueilla, maissa (tai niiden yhdistelmissä) ja onko siitä seurauksia yhteiskunta- tai erityisryhmille? Mitä seurauksia?
- Vaikuttaako vaihtoehto suoraan tai välillisesti työpaikkojen suojeluun, erityisesti työsopimusten laatuun, pimeän työn riskiin tai keinotekoiseen itsenäiseen ammatinharjoittamiseen?
- Vaikuttaako vaihtoehto epätasa-arvoon ja tulojen ja vaurauden jakautumiseen unionissa tai sen osissa?

3.2.4 Nämä kysymykset kutistuvat usein pelkäksi mahdollisten kielteisten ja myönteisten seurausten kuvailuksi. Niillä ei juuri kannusteta laatimaan perusteellisempia arviointeja muun muassa työn laadusta tai määrästä.

3.2.5 Lisäksi vaikuttaa siltä, että tietyissä tapauksissa sosiaali- ja ympäristökriteerejä ei oteta järjestelmällisesti ja perusteellisesti huomioon komission vaikutustenarvioinneissa ja että näin on toimittu monien vuosien ajan ⁽¹²⁾, vaikka komissio puolestaan korostaa ottavansa huomioon sosiaaliset vaikutukset 70 prosentissa vaikutustenarvioinneista ja ympäristövaikutukset 45 prosentissa niistä.

3.3 Komission on täsmennettävä menetelmää

3.3.1 Pääosastot (PO) vastaavat analyysimenetelmistä ja malleista, joiden perusteella komission yksiköt laativat säädösehdotuksensa. Useimmiten pääosastot tekevät vaikutustenarviointeja sisäisesti vaikutustenarviointia koskevien suuntaviivojen ⁽¹³⁾ ja välineistön perusteella. Tietyissä tapauksissa kyseinen pääosasto hankkii avoimen ja läpinäkyvän menettelyn perusteella valittavan ulkopuolisen asiantuntijan vaikutustenarvioinnin tietyn kohdan käsittelemiseksi perusteellisemmin.

3.3.2 Välineistön 59 välineestä ainoastaan muutamat vaikuttavat sellaisilta, jotka voisivat ohjata päätöstentekoa työllisyyden, sosiaalisen suojelun, palkkatason ynnä muiden osalta. Näillä aloilla välineistöä on selkeästi vahvistettava.

⁽⁸⁾ SEUT-sopimuksen 9 artiklan mukaan "unioni ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset".

⁽⁹⁾ EUVL C 24, 28.1.2012, s. 29.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_fi.htm

⁽¹¹⁾ *Better regulation Guidelines*, SWD(2015) 111, 19.5.2015.

⁽¹²⁾ Renda A., Schrefler L., Luchetta G. ja Zavatta R. (2013) *Assessing the costs and benefits of regulation*. A CEPS – Economisti Associati Study for the European Commission.

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf, jota Isabelle Schömann on lainannut asiakirjassa *EU Refit machinery 'cutting red tape' at the cost of the acquis communautaire*, Policy brief 5/2015, ETUI, 2015.

⁽¹³⁾ Komission vaikutustenarviointia koskevat suuntaviivat ja muuta asiaan liittyvää aineistoa on saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_fi.htm

3.4 Siirtykö vaikutustenarviointi asteittain kohti kustannusten vähenemistä?

3.4.1 Sääntely- ja hallintorasisitusten määrittäminen

3.4.1.1 REFIT-ohjelman tavoitteena on määrittää turhat rasitukset, epäjohtonmukaisuudet ja tehottomat toimenpiteet ja toteuttaa niiden korjaamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Vuonna 2013 REFIT-ohjelman puitteissa kartoitettiin koko EU:n lainsäädäntö.

3.4.1.2 EU:n kilpailukykyneuvosto pyysi komissiota kehittämään ja toteuttamaan alakohtaisia vähentämistavoitteita erityisen hankalilla aloilla, varsinkin pk-yritysten osalta ⁽¹⁴⁾.

3.4.1.3 Toukokuun 26. päivänä 2016 kokoontunut kilpailukykyneuvosto oli myös "tyytyväinen toimielinten väliseen sopimukseen sisältyvään komission sitoumukseen edelleen kvantifioida yksinkertaistamiseen ja sääntelytaakan vähentämiseen tähtäviä toimiaan ja esittää vuotuinen taakkaselvitys, sekä kvantifioida mahdollisuuksien mukaan yksittäisten ehdotusten tai säädösten muodostama sääntelytaakan vähennys- tai säästöpotentiali" ⁽¹⁵⁾.

3.4.2 Komitea kehottaa komissiota seuraamaan tarkkaavaisesti, että sääntelykustannusten vähentämiset eivät heikennä unionin politiikan tehokkuutta eivätkä yleistä laatua, etenkin sosiaali- ja ympäristöaloilla, kuluttajansuojassa ja pk-yritysten ja mikro-yritysten osalta.

4. Ehdotukset ja suositukset

4.1 Aikaansaadusta edistyksestä huolimatta vaikutustenarviointeja koskevaa EU:n rakennetta on edelleen kehitettävä. Komitea ehdottaa seitsemää parannuskeinoa vaikutustenarviointien laadun parantamiseksi ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan huomioon ottamisen edistämiseksi lainsäädännön laadinnassa ja täytäntöönpanossa.

4.2 Vaikutustenarviointien avoimet, helposti saatavilla olevat ja moniarvoiset tehtävnmääritykset tutkimuksia varten

4.2.1 Komitea pyytää komissiota ilmoittamaan aiempaa selkeämmin menetelmän, jota käytetään sen esittämän aloitteen seurausten laskemiseen, tutkimuksen soveltamisalan ja tutkimuksen mahdolliset rajat (kuten alueelliset rajat ja kohderyhmät).

4.2.2 Jos vaikutustenarvioinnin osia tai merkittäviä alaosia on ulkoistettu, komitea pyytää julkistamaan niiden tekijän nimen.

4.2.3 Tehtävnmäärityksessä on tärkeää kuvata selkeästi vaihtoehtoiset tulevaisuudennäkymät ja esittää kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen seuraukset:

— EU:n ja sen yritysten kilpailukyky

— sosiaalinen suojele tai ympäristönsuojele

— mikro- ja pienyritysten kehittäminen

— sukupuolten tasa-arvo

— alueellinen yhteenkuuluvuus jne.

4.2.4 Lopuksi on tärkeää asettaa etusijalle ehdotus, jossa pystytään parhaiten yhdistämään eri näkökohdat SEU-sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan ⁽¹⁶⁾ ja SEUT-sopimuksen 9 artiklan ⁽¹⁷⁾ nojalla.

⁽¹⁴⁾ Neuvoston päätelmien "Parempi sääntely lisää kilpailukykyä" kohta 9, asiakirja 8849/16, 18. toukokuuta 2016.

⁽¹⁵⁾ Neuvoston 26. toukokuuta 2016 antamien päätelmien "Parempi sääntely lisää kilpailukykyä" kohta 7, asiakirja 8849/16, 18. toukokuuta 2016.

⁽¹⁶⁾ "Unioni toteuttaa sisämarkkinat. Se pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojele ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä."

⁽¹⁷⁾ Ks. alaviite 6.

4.2.5 Jotta molempia lainsäätäjiä voidaan auttaa tarkistusten laatimisessa, vaikutustenarvioinneissa on esitettävä vaihtoehtoisia keinoja, joissa ehdotetaan esimerkiksi työllisyyden, sosiaalisen suojelun ja ympäristönsuojelun, alueellisen yhteenkuuluvuuden tai kuluttajansuojan kannalta suotuisampia tulevaisuudennäkymiä.

4.3 EU:n vaikutustenarviointirekisterin laajentaminen

4.3.1 Avoimuus on hyvän hallinnon ehdoton edellytys. Komission asiakirjarekisterissä⁽¹⁸⁾ esitetään luettelo vaikutustenarvioinneista ja sääntelyntarkastelulautakunnan niitä koskevista lausunnoista. Suuri yleisö ei kuitenkaan tunne kyseistä rekisteriä hyvin, ja se on käytettävissä vain englanniksi.

4.3.2 Komitea pyytää siksi komissiota parantamaan sivuston tunnettuutta, lisäämään siihen yhteistyössä välittäjinä toimivien järjestöjen kanssa osapuolten lausunnot ja asiaankuuluvat tutkimukset ja etenkin vaikutustenarviointien tiivistelmät sekä helpottamaan sen käyttämistä EU:n muilla kielillä.

4.4 Laadullisen lähestymistavan tarve

4.4.1 ETSK kannattaa sitä, että määrällistä tai monetaarista lähestymistapaa käytetään yhdenvertaisesti laadullisen lähestymistavan kanssa, jolloin etusijalle voidaan asettaa läheisyyttä, sukupuolten tasa-arvoa ja todellisuuden kanssa kosketuksissa olemista koskeva inhimillinen näkökulma. Laadulliseen lähestymistapaan investoimista puoltavat muun muassa seuraavat syyt:

- Vaikeudet keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutusten havaitsemisessa EU:n yleisen edun kannalta. Kustannuslähtöisten lähestymistapojen avulla on hankalaa havaita todellista kehitystä yhteiskunnan tai kestävän kehityksen kannalta.
- Tietoja ei ole saatavilla tai ne eivät ole luotettavia. Ekonometrisillä ja määrällisillä menetelmillä ei voida laskea kaikkia vaikutuksia. Niissä tyydytään useimmiten yleistämään ja kokoamaan tietoja, jotka ovat usein osittaisia ja epätäydellisiä, jolloin on mahdotonta käsitellä tietotekijöitä, joita ei voida mitata: esimerkiksi työmarkkinavuoropuhelun laatua, sosiaalisen suojelun kehitystä, alueellisen osallisuuden tasoa, huono-osaisuuden ja syrjäytymisen todellista tasoa.
- Tietojen vertailukelvottomuus. Määrälliset menetelmät ovat luonnostaan erilaisia. Otannat, viitevuodet ja tieteelliset tiedot vaihtelevat menetelmästä toiseen. Siksi menetelmien välillä on usein vaikea tehdä vertailuja ja hyödyllisiä havaintoja.
- Luottamuksellisuus. Luottamukselliset lähestymistavat perustuvat näytteisiin, otantoihin ja osittaisiin mielipidekyselyihin. Näissä lähestymistavoissa ei luonnostaan oteta huomioon tiettyjä luottamuksellisia tietoja yrityksen työmarkkinamapiiristä, toimintahaarasta tai alasta.

4.4.2 Vaikutustenarviointien yhteydessä on aina noudatettava ensisijaisesti kustannus-hyötyperiaatetta. Sairauksien, haittojen, saastepäästöjen ja onnettomuuksien määrän vähentämisestä ei voida koskaan päättää yksinomaan määrällisten tietojen perusteella. Oikeudenmukaisemmasta kilpailusta, reilusta kaupasta ja paremmista työehdoista ei päätetä määrällisten vaikutustenarviointien perusteella. Komission on ehdottoman tärkeää asettaa etusijalle laadullinen arviointi kaikkien osapuolten edun mukaisesti.

4.5 Yhdenmukaisen metodologisen lähestymistavan tarve tutkimusmatriisiin tasolla

4.5.1 Toimielinten välisessä sopimuksessa todettiin, että kukin toimielin voisi laatia oman menetelmänsä, mutta komitea ehdottaa, että Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission kesken järjestetään tästä aiheesta perusteellinen pohdinta, johon myös komitea voi osallistua.

4.5.2 Siinä ei olisi niinkään kyse yhtenäisen menetelmän ehdottamisesta vaan siitä, että päästään yhteisymmärrykseen yhdenmukaisesta metodologisesta matriisista eli metodologisista perusasioista, kuten tutkimuksen soveltamisalan määrittämisestä, tutkimusstrategiasta, välineiden valinnasta ja ensisijaisista vaihtoehtoista.

4.5.3 Loppujen lopuksi tarkoituksena on asettaa etusijalle vuoropuhelu, jossa käsitellään komission etusijalle asettamia metodologisia valintoja, jotta kunkin toimielimen tarkistustyötä voidaan helpottaa.

4.5.4 Tällä tavalla lainsäätäjät voisivat suhtautua aiempaa myönteisemmin tässä kehyksessä laadittuihin komitean ehdotuksiin.

⁽¹⁸⁾ Rekisteriin voi tutustua Euroopan komission verkkosivustolla osoitteessa <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

4.6 Vaikutustenarviointien laatuun kohdistuva komitean suorittama arviointi

4.6.1 ETSK:lla on yksikkö, jonka tarkoituksena on tehdä laadullisia jälkiarviointeja tietyistä kohdennetuista EU:n säädöksistä. Tulevaisuudessa tämä yksikkö voisi helpottaa komitean jäsenten toimintaa ja tehdä tietyistä vaikutustenarvioinneista myös analyyseja, käydä läpi metodologisia näkökohtia ja antaa lausuntoja talouteen, yhteiskuntaan, ympäristöön tai alueisiin liittyvien näkökulmien mahdollisesta huomioon ottamisesta. Tämän työn avulla voitaisiin myös helpottaa ETSK:n sellaisten mahdollisten neuvoa-antavien lausuntojen laatimista, jotka liittyvät kyseisten vaikutustenarviointien perusteella laadittaviin säädösehdotuksiin.

4.6.2 ETSK:n ja Euroopan komission välillä olisi käytävä säännöllistä vuoropuhelua kuulemisista ja vaikutustenarvioinneista.

4.7 ETSK:n ja sääntelyntarkastelulautakunnan välinen yhteistyö

4.7.1 On mietittävä, miten sääntelyntarkastelulautakunta ja komitea voisivat tehdä epävirallista mutta säännöllistä yhteistyötä.

4.7.2 Epävirallisten ja tapauskohtaisessa yhteistyössä käytävien keskustelujen lisäksi on tärkeää edistää komitean kanssa tehtävää dynaamista kahdensuuntaista yhteistyötä:

- säännöllinen keskustelu vaikutustenarviointimenetelmistä ja hyvistä käytänteistä, komission ehdotuksiin tehtävistä asiasisältöä koskevista tarkistuksista sekä sääntelytaakan yksinkertaistamisesta ja vähentämisestä
- asianmukainen tiedottaminen komitealle ennen sellaisia komission aloitteita, jotka sisältävät yhteiskuntaan, työllisyyteen, ympäristöön ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen vaikutustenarviointien tasolla liittyvän merkittävän näkökulman. Tätä varten komitean olisi kuuluttava niihin vastaanottajiin, joille komissio toimittaa alustavat arviointinsa (*Inception Evaluation*) ja vaikutustenarviointinsa.

4.7.3 Komitea voisi puolestaan laatia tarvittaessa yhteenvedon, jossa se esittää keskeiset suosituksensa vaikutustenarvioinnin kohteen osalta sekä kaikki muut tiedot, joilla voi olla merkitystä komission toteuttaman vaikutustenarvioinnin ja siihen liittyvän, sääntelyntarkastelulautakunnan tekemän tarkastuksen kannalta.

4.7.4 Komitea esittää myös jälkiarviointinsa lainsäädännön täytäntöönpanosta ja soveltamisesta.

Bryssel 20. syyskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kilpailua ja kasvua edistävä verojärjestelmä”**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 434/03)

Esittelijä: **Petru Sorin DANDEA**

Komitean täysistunnon päätös	26.1.2017
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.9.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	20.9.2017
Täysistunnon nro	528
Äänestystulos	149/6/18
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Veronkiertoon yhdistyvä eräiden yritysten harjoittama aggressiivinen verosuunnittelu aiheuttaa merkittäviä tulonmenetyksiä jäsenvaltioiden talousarvioihin. ETSK suositaa, että jäsenvaltiot tehostavat tämän erittäin vahingollisen ilmiön torjuntaa toteuttamalla tarvittavat verosääntelytoimet mahdollisimman pian.

1.2 ETSK tiedostaa, että aggressiivisen verosuunnittelun vastaisista aloitteista voidaan saada tuloksia vain, jos ne toteutetaan maailmanlaajuisesti. Siksi se neuvookin komissiota ja jäsenvaltioita jatkamaan ja tiivistämään neuvotteluponnistuksiaan kansainvälisten organisaatioiden, esimerkiksi OECD:n ja G20-ryhmän, tasolla, jotta veronkierron torjumiseksi laadittaisiin tehokkaat säännöt.

1.3 ETSK on ilahtunut neuvoston päätöksestä, jossa se hyväksyy komission ehdottamat kriteerit lainkäyttöalueiden luokittelulle veroparatiiseiksi. Komitea katsoo, että tästä toimenpiteestä voi tulla tärkeä virstanpylväs aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa vain, jos luettelon lisäksi määritellään kyseisenlaisille lainkäyttöalueille sekä niitä rahoitus-toimissaan vastaisuudessaakin käyttäville yrityksille langetettavat seuraamukset. Seuraamuksiin voisi kuulua, että kyseisten yritysten ei ole mahdollista saada julkista rahoitusta.

1.4 Komitea suositaa jäsenvaltioille, etteivät ne jatkossa lietsoisi verokilpailua tekemällä monilukuisia veropäätöksiä, jotka eivät ole oikeutettuja liiketoimien taloudellisten realiteettien perusteella vaan antavat yrityksille perusteetta etulyöntiaseman kilpailijoihinsa nähden.

1.5 ETSK katsoo, että verosääntelyn yhdenmukaistamisen ja yksinkertaistamisen on oltava yksi jäsenvaltioiden tärkeimmistä tavoitteista. Sen lisäksi, että yhdenmukaistetaan, on myös poistettava kaikki veroesteet.

1.6 Pääomiin kohdistuva verorasitus on siirtynyt globalisaation myötä työmarkkinoille, mikä on kasvattanut työvoimakustannuksia ja syventänyt eriarvoisuutta. ETSK suositaa, että jäsenvaltiot harkitsevat verotusalan uudistusten yhteydessä verorasituksen siirtämistä työn verotuksesta finanssialalle tai ympäristön kannalta haitallisiin käytäntöihin.

1.7 ETSK ehdottaa, että yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa (CCCTB) laajennetaan siten, että se kattaa sisämarkkinat ja ulottuu jopa niitä edemmäs. Näin verotusjärjestelmästä tulisi ennakoitavampi ja suotuisampi yrityksille ja sääntöjen noudattamisesta rajatylittävien investointien yhteydessä aiheutuvat kustannukset pienenisivät.

1.8 ETSK suosittaa painokkaasti, että CCCTB:n mukaisessa yhdistämisessä käytettävän verotettavien voittojen jakotavan olisi perustuttava mahdollisimman pitkälti periaatteeseen, jonka mukaan voittoja verotetaan siellä, missä harjoitetusta toiminnasta ne on saatukin. Näin olisi helpompaa päästä yhteisymmärrykseen, jota toimenpiteen hyväksyminen edellyttää. Mikäli EU:n tuoreet veronkierron vastaiset toimenpiteet eivät tuota tulosta ja jos CCCTB ei saavuta tavoitteitaan, voitaisiin harkita yhteisöveron vähimmäistason käyttöönottoa, jotta vältetään kilpaileminen alhaisimmalla sääntelytasolla.

1.9 EU:n omien budjettivarojen osalta ETSK pitää suositeltavana, että jäsenvaltiot hakevat ratkaisuja omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän esittämien suositusten noudattamiseksi. Kasvattamalla EU:n omia varoja pystytään tukemaan jäsenvaltioissa harjoitettavaa kehitys- ja koheesiopolitiikkaa entistä voimakkaammin.

1.10 Yhteinen raha on yhä edelleen EU:n merkittävimpiä saavutuksia. Kaikkia sen tarjoamia mahdollisuuksia ei kuitenkaan ole voitu hyödyntää, koska EU:n verojärjestelmä on hajanainen. ETSK toistaa ehdotuksensa ”verokäärmeen” käyttöön ottamisesta samaan tapaan kuin ennen yhteisen rahan käyttöönottoa luotiin ”valuuttakäärme”⁽¹⁾. Se voisi ETSK:n mielestä kattaa ensi alkuun ne kolme verotulolajia, jotka tuottavat 90 % jäsenvaltioiden talousarviotuloista, eli alv:n, tuloveron ja sosiaaliturvamaksut.

1.11 ETSK katsoo, että ottamalla välittömän verotuksen alalla käyttöön määränenemmistöjärjestelmä voitaisiin entistä voimakkaammin tukea tärkeimpien verojen veropohjan määrittelyä koskevien säännösten yhdenmukaistamista⁽²⁾. Veropolitiikkojen edistymistä olisi vauhditettava, sillä tämä hyödyttäisi sisämarkkinoita ja tuottaisi merkittävää kasvupotentiaalia, koska yhdenmukainen järjestelmä pienentäisi huomattavasti yrityksille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja tekisi EU:n verojärjestelmästä ennakoitavamman.

2. Taustaa

2.1 Verotuksella on perustava merkitys pyrittäessä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja oikeudenmukaiseen talouteen. Sillä on näin ollen myös sosiaalinen, sukupolvien välinen ja sukupuoliulottuvuutensa. Valtiot keräävät verotuloja voidakseen varmistaa sosiaalisen suojelun järjestelmien ja sosiaaliturvajärjestelmien sekä kansalaisille ja yrityksille tarjottavien julkisten palvelujen riittävän ja jatkuvan rahoituksen. Verotus on myös perusluonteinen keino varmistaa tulojen ja vaurauden tasapuolisempi jakautuminen yhteiskunnassa ja kaventaa siten sosiaalisia eroja.

2.2 Veropetokset ja veronkierto sekä tiettyjen, monissa maissa toimivien yritysten yleisesti harjoittama aggressiivinen verosuunnittelu, jonka avulla pyritään välttämään verojen maksamista, ja laittomien markkinoiden transaktiot ruokkivat talouskriisistä ja säästöohjelmista johtuvaa eriarvoisuuden kasvua ja ovat siten suuri uhka. Varovaisimmankin arvion mukaan jäsenvaltioiden veropohjan rapautumisen ja voitonsiirtojen vuoksi kärsimät taloudelliset menetykset kohoavat satoihin miljardeihin euroihin.

2.3 Globalisaatio on nopeuttanut pääomien liikkeitä ja lisännyt liikkuvan pääoman määrää. Tendenssinä oleva pääomien siirtäminen sellaisiin kohteisiin, missä niistä saa paremman tuoton suotuisampien verotussäännösten ansiosta, on aiheuttanut valtioille ongelmia, sillä niiden on ollut pakko kiinnittää veropolitiikkoja laatiessaan enemmän huomiota kyseisiin pääomien kansainvälisiin liikkeisiin kuin omiin kansallisiin talous- ja sosiaalipoliittisiin painotuksiinsa.

2.4 Jäsenvaltioiden viime vuosina edesauttama verokilpailu⁽³⁾ on johtanut selviin verotulojen menetyksiin, jotka ovat vaikuttaneet keskeisten julkisten palvelujen rahoituksen lisäksi myös kasvun tärkeimpiin moottoreihin kuuluvien julkisten investointien rahoitukseen. Vaikka jäsenvaltiot voivat verotusta keventämällä ja siten verokilpailua edistämällä saavuttaa lyhyen aikavälin etuja, pitkällä aikavälillä tapahtuva budjettitulojen supistuminen on osoittautunut haitalliseksi yleisen talouskasvun kannalta⁽⁴⁾. Jäsenvaltiot lietsovat verokilpailua lukuisilla vapautuksilla kulutusveroista tai tuloveroista, mutta myös monikansallisten yritysten hyväksi tekemillään veropäätöksillä.

⁽¹⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 24, kohta 1.11.

⁽²⁾ EUVL C 198, 10.7.2013, s. 34, kohdat 3.4 ja 3.6.

⁽³⁾ Business and Economics Research Journal, vol. 6, no.° 2, 2015, s. 52–53.

⁽⁴⁾ COM(2009) 201 final, s. 5–6.

2.5 Euroopan unionissa vallitseva verosääntelyn hajanaisuus (melkein jokaisella jäsenvaltiolla on omanlaisensa verojärjestelmä) tekee jäsenvaltioista pääsääntöisesti haavoittuvampia aggressiiviselle verosuunnittelulle. Tuloksena voi olla mittavia tulonmenetyksiä valtioiden talousarvioihin. Verotuksen liiallinen hajanaisuus kalvaa lisäksi sisämarkkinoita ja heikentää EU:n kilpailukykyä sen tärkeimpiin kansainvälisiin kilpailijoihin nähden. Veropolitiikkojen yhdenmukaistaminen EU:n tasolla voi lisätä budjettituloja kaikissa jäsenvaltioissa ja tehdä myös toimintaympäristöstä yrityksille suotuisamman, kun säännökset yksinkertaistuvat ja niiden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset näin ollen pienenevät. Yhdenmukaistamisella olisi poistettava jäsenvaltioiden erilaisten verojärjestelmien aukot sekä niiden sisäiset ja väliset erot.

2.6 Suuri yleisö on ollut erityisen ähräkkää sen jälkeen, kun viime vuosina on puhjennut hyvin rikkaiden henkilöiden ja monikansallisten yritysten veronkierto-operaatioihin liittyviä skandaaleja. Näissä "Panama Papers"-, "LuxLeaks"- ja "Apple"-skandaaleissa on paljastunut kymmenien ja jopa satojen miljardien eurojen rahoitusoperaatioita, jotka tehtiin, jotta vältetään verojen maksamiselta jäsenvaltioissa.

2.7 Kulutus- ja tuloveroja koskevien vapautusten lopettaminen ja myös veropohjien entistä parempi yhdenmukaistaminen lisäisivät merkittävästi budjettituloja ja vauhdittaisivat investointeja sisämarkkinoiden tasolla. Tiedossa on, että pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on sääntöjen noudattamisesta aiheutuvien suurten kustannusten takia vain vähäiset mahdollisuudet kehittää ulkomaille tehtäviä investointeja.

2.8 Tämän johdosta Euroopan komissio on esittänyt neuvoston pyynnöstä joukon sääntelyehdotuksia, joiden tavoitteena on vähentää merkittävästi veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua mutta myös estää yritysten kaksinkertainen verottaminen EU:ssa. Koska verotus on kuitenkin jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva asia, edistymisen on ollut vaatimatonta. Eräistä komission ehdottamista toimenpiteistä ei ole päästy yhteisymmärrykseen neuvostossa.

2.9 Euroopan komission tärkeimpiä veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaisia toimia ovat olleet kansallisten veroviranomaisten välisen automaattisen tietojenvaihdon parantaminen, yleisen väärinkäytösten vastaisen säännön käyttöön ottaminen yhtiöitä koskevassa sääntelyssä, monikansallisten yritysten velvoittaminen raportoimaan syntyneistä voitoista ja niistä maksetuista veroista maakohtaisesti sekä yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan (CCCTB) määrittämistä koskevan hankkeen herättäminen jälleen henkiin. Lisäksi on otettu käyttöön monia toimenpiteitä alv-petosten ja 15 % suuruisen verotulojen menetyksen (alv-vaje) vähentämiseksi.

2.10 Lisäksi komissio osallistui aktiivisesti OECD:n puitteissa käytyihin neuvotteluihin, joiden tuloksena allekirjoitettiin vuonna 2015 veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskeva BEPS-sopimus. Sopimuksen tavoitteena on maiden välisiä siirtoja koskevien verosääntöjen tiukentaminen ja erityisesti aggressiivisen verosuunnittelun ehkäiseminen. Jäsenvaltiot toteuttavat parhaillaan sopimukseen sisältyviä toimenpiteitä, ja ne ovat ryhtyneet lisätoimiin tällä alalla.

3. Komitean ehdotukset

3.1 Veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen

3.1.1 Eräiden yritysten harjoittama aggressiivinen verosuunnittelu aiheuttaa merkittäviä tulonmenetyksiä jäsenvaltioiden talousarvioihin. ETSK katsoo, että aggressiivinen verosuunnittelu on jo itsessään epäeettinen käytäntö, sillä se kaventaa jäsenvaltioiden veropohjia ja pakottaa näin jäsenvaltiot kiristämään verotusta. Käytänteellä on vakavia seurauksia sisämarkkinoiden toiminnalle, ja se luo verojärjestelmien tasapuolisuuteen vääristymiä veronmaksajien kannalta. Useissa tapauksissa kansalaiset tai pienet yritykset maksavat absoluuttisesti mitattuna enemmän veroja kuin suuryritykset. Komitea kehottaa jäsenvaltioita tehostamaan ponnistelujaan, jotta tämän erittäin vahingollisen ilmiön torjumiseksi saataisiin mahdollisimman pian voimaan sääntelyä.

3.1.2 OECD:n tasolla käytyihin neuvotteluihin, joista saatiin tulokseksi joukko BEPS-toimenpiteitä, osallistui yli sata maata. Jotta veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiset säännökset kantaisivat hedelmää, niistä on tultava kansainvälisesti hyväksytyjä normeja. ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita jatkamaan ja tiivistämään neuvotteluponnistuksiaan kansainvälisten organisaatioiden tasolla tehokkaiden ja asianmukaisesti sovellettavien veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaisten sääntöjen aikaansaamiseksi.

3.1.3 Neuvosto on hyväksynyt komission ehdottamat kriteerit lainkäyttöalueiden luokittelulle veroparatiiseiksi. Komitea katsoo, että tästä toimenpiteestä voi tulla tärkeä virstanpylväs aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa vain, jos luettelon lisäksi määritellään kyseisenlaisille lainkäyttöalueille sekä niitä rahoitustoimissaan vastaisuudessa käyttäville yrityksille langetettavat seuraamukset. Seuraamuksiin voisi kuulua, että kyseiset yritykset eivät voi saada julkista rahoitusta edes julkisia hankintoja koskevien sopimusten kautta.

3.1.4 Osana automaattista ja pakollista tietojenvaihtoa luotiin vuonna 2015 komission aloitteesta veropäätöksiä koskeva järjestelmä. Jäsenvaltioiden tulee tiedottaa tämän järjestelmän kautta sellaisista markkinakilpailua vääristävistä veropäätöksistä, joilla yrityksille myönnetään verojen maksamista koskevia vapautuksia tai poikkeuslupia, jotka voidaan tulkita perusteettomaksi valtiontueksi. Komitea suosittelee jäsenvaltioille, etteivät ne jatkossa lietsoisi verokilpailua tekemällä monilukuisia veropäätöksiä, jotka eivät ole oikeutettuja liiketoimien taloudellisten realiteettien perusteella vaan antavat yrityksille perustetta etulyöntiaseman kilpailijoihinsa nähden.

3.2 Euroopan unionin verojärjestelmän uudistaminen

3.2.1 EU:n verojärjestelmän hajanaisuus haittaa sisämarkkinoita, sillä se kaventaa etenkin pk-yritysten mahdollisuuksia tehdä investointeja toisiin maihin. ETSK katsoo, että verosääntelyn yhdenmukaistamisen ja yksinkertaistamisen on oltava yksi jäsenvaltioiden tärkeimmistä tavoitteista. Sen lisäksi, että yhdenmukaistetaan, on myös poistettava kaikki veroesteet.

3.2.2 Pääomiin kohdistuva verorasitus on siirtynyt globalisaation myötä työmarkkinoille, mikä on kasvattanut työvoimakustannuksia ja syventänyt eriarvoisuutta. ETSK kehottaa siirtämään verorasitusta työn verotuksesta finanssialalle tai ympäristön kannalta haitallisiin käytäntöihin.

3.2.3 Komissio on hiljattain uudistanut ehdotuksensa yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan (CCCTB) käyttöönotosta suurille yrityksille, joiden liikevaihto on yli 750 miljoonaa euroa. Komission ehdotus saattaa johtaa yhtiöverojärjestelmän yhdenmukaistamiseen Euroopan unionissa. Jos järjestelmä osoittautuu tehokkaaksi ja jos sen avulla voidaan luoda työpaikkoja, edistää investointeja hahmottamalla budjettitulot paremmin ja myös kehittää yhtiöverotusta helpommin ennakoitavaksi ja yritys ympäristömyönteisemmäksi, ETSK kehottaa laajentamaan sen koko EU:n kattavaksi sekä ulottamaan sen vieläkin edemmäs.

3.2.4 ETSK katsoo, että CCCTB:n mukaisessa yhdistämisessä käytettävän verotettavien voittojen jakotavan olisi perustuttava mahdollisimman pitkälti periaatteeseen, jonka mukaan voittoja verotetaan siellä, missä harjoitetusta toiminnasta ne on saatukin. Näin olisi helpompaa päästä yhteisymmärrykseen, jota toimenpiteen hyväksyminen edellyttää. Mikäli EU:n tuoreet veronkierron vastaiset toimenpiteet eivät tuota tulosta ja jos CCCTB ei saavuta tavoitteitaan, voitaisiin harkita yhteisöveron vähimmäistason käyttöönottoa, jotta vältetään kilpaileminen alhaisimmalla sääntelytasolla.

3.2.5 ETSK katsoo, että kasvattamalla EU:n omia varoja pystytään tukemaan jäsenvaltioissa harjoitettavaa kehitys- ja koheesiopolitiikkaa entistä voimakkaammin. ETSK pitääkin suositeltavana, että jäsenvaltiot hakevat ratkaisuja omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän esittämien suositusten noudattamiseksi.

3.2.6 ETSK toistaa EU:ssa sovellettavien verojärjestelmien yhdenmukaistamispyrkimyksiin liittyen ehdotuksensa ”verokäärmeen” käyttöön ottamisesta samaan tapaan kuin ennen yhteisen rahan käyttöönottoa luotiin ”valuuttakäärme”. Poliittiset päättäjät pitäisivät tällaista järjestelyä ehkä hankalana toteuttaa jäsenvaltioiden nykyisten verojärjestelmien monopolisuuden takia, mutta se voisi ETSK:n mielestä kattaa ensi alkuun ne kolme verotulolajia, jotka tuottavat 90 % jäsenvaltioiden talousarviotuloista, eli alv:n, tuloveron ja sosiaaliturvamaksut.

3.2.7 Välitön verotus on Euroopan unionin perussopimusten määräysten mukaisesti jäsenvaltioiden hallinnassa. ETSK katsoo, että ottamalla välittömän verotuksen alalla käyttöön määräenemmistöjärjestelmä voitaisiin entistä voimakkaammin tukea tärkeimpien verojen veropohjan määrittelyä koskevien säännösten yhdenmukaistamista. Veropolitiikkojen edistymistä olisi vauhditettava, sillä tämä hyödyttäisi sisämarkkinoita ja tuottaisi merkittävää kasvupotentiaalia, koska yhdenmukainen järjestelmä pienentäisi huomattavasti yrityksille sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja tekisi EU:n verojärjestelmästä ennakoitavamman.

3.2.8 Yhteistä rahaa käyttävä euroalue, jonka odotetaan tulevaisuudessa kattavan useimmat jäsenvaltiot, edellyttää ehkä verojärjestelmien ja sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistamista. Rahapolitiikan asiantuntijoiden esittämien näkemysten mukaan euroalueen verojärjestelmien hajanaisuus pahensi osaltaan äskettäisten talous- ja finanssikriisien seurauksia. Tilanteen pitäminen ennallaan eli yhteisen rahan käyttäminen verojärjestelmiltään epäyhtenäisellä alueella tekee sisämarkkinoista haavoittuvat. Veropohjien yhdenmukaistaminen keskeisten verolajien osalta pienentää yrityksille sääntöjen noudattamisesta koituvia kustannuksia ja voi vapauttaa näin lisäresursseja käytettäväksi investointeihin, tutkimukseen ja innovointiin.

3.2.9 Alkamalla soveltaa tuottoihin eriytettyä järjestelmää, joka suosii yrityksiä, jotka sijoittavat tuotot uudelleen, edistetään kasvua ja uusien työpaikkojen luomista EU:ssa. Kaikkien sellaisille yrityksille myönnettyjen veronmaksuvapautusten poistaminen, jotka jakavat suurimman osan voitoistaan osinkoina, olisi niin ikään omiaan edistämään talouskasvua.

3.2.10 Lähentymisperiaatteeseen ja verotuksen asianmukaisuuteen pohjautuva euroalueen verojärjestelmien yhdenmukaistaminen vapauttaa varoja, joita tarvitaan julkisten investointien saamiseksi uudelleen vauhtiin ja niin muodoin yksityisten investointien edistämiseksi.

Bryssel 20. syyskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n ja CELACin strategisten suhteiden uusi konteksti ja kansalaisyhteiskunnan rooli”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2017/C 434/04)

Esittelijä: **Mário SOARES**

Toinen esittelijä: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Komitean täysistunnon päätös	30.3.2017
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	REX
Hyväksyminen täysistunnossa	21.9.2017
Täysistunnon nro	528
Äänestystulos	179/15/31
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Nykyisin Latinalaisen Amerikan ja Karibian valtioiden yhteisön (CELAC) muodostava Latinalaisen Amerikan ja Karibian alue on jakanut Euroopan kanssa vuosisatojen ajan samat periaatteet ja arvot ja niistä juontuvan yhteisen maailmankatsomuksen. Siksi yhteisen strategian turvin maailmanlaajuisia haasteita käsittelevän EU:n ja CELACin muodostaman ryhmittymän vahvistaminen lisää sen painoarvoa ja vaikutusvaltaa muiden kansakuntien joukossa.

1.2 EU ja sen jäsenvaltiot ovat merkittävän investoija ja tärkein yhteistyökumppani Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueella (LAC). Alueita yhdistävät vuosisatojen saatossa rakennetut poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset, kulttuurilliset ja historialliset siteet, joita kuvastavat myös kahden vuoden välein järjestettävät valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokoukset, parlamentaarinen yleiskokous, erilaiset sopimukset sekä ennen kaikkea laaja sosiaalinen verkosto.

1.3 Uudet globaalit haasteet edellyttävät tämän ryhmittymän vahvistamista ja etenkin sellaisen uuden strategian määrittämistä, jossa mennään muodollisia seikkoja ja mahtipontisia julistuksia pidemmälle ja joka antaa ryhmittymälle vahvan ja päättäväisen äänen kansainvälisellä areenalla. Uudessa geopoliittisessa tilanteessa Latinalaisen Amerikan alue vahvistaa asemaansa EU:n ulkopoliittikan strategisena painopistealueena.

1.4 ETSK korostaa tyytyväisenä, että Euroopan parlamentin ulkoasiainvaliokunta käsittelee parhaillaan samasta aiheesta laadittavaa päätöslauselmaa, jossa todetaan, että CELAC on EU:n keskeinen kumppani ja että CELACiin liittyvän EU:n ulkoisen toiminnan painopisteisiin on kuuluttava poliittisen vuoropuhelun vahvistaminen sekä yhteistyö maahanmuuton, ilmastomuutoksen, uusiutuvan energian, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan sekä poliittisten, kulttuuristen ja sosioekonomisten suhteiden syventämisen alalla.

1.4.1 ETSK toivoo, että 26.–27. lokakuuta 2017 järjestettävässä seuraavassa EU:n ja CELACin valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokouksessa oltaisiin maailman ja maapallon nykyisten haasteiden tasalla ja määriteltäisiin strategia näiden kahden alueen välisten strategisten, poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen siteiden vahvistamiseksi.

1.4.2 ETSK kannustaa etenemään kohti Euroopan unionin ja CELACin välistä kokonaisvaltaista puitesopimusta, johon sisällytetään poliittista vuoropuhelua, yhteistyötä ja kestävästä kehityksestä koskevat toimintaperiaatteet. Tämä voisi muodostaa perustan maailmanlaajuiselle geopoliittiselle toiminnalle ja vahvistaa alueidemme ääntä kansainvälisellä areenalla.

1.4.3 ETSK kehottaa kaikkia EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden poliittisia johtajia tunnustamaan kansalaisyhteiskunnan osallistumisen merkityksen ja pitämään sitä arvossa. Siksi on tärkeää, että

- jäsenhely vuoropuhelu järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa, jonka osallistumisen tulee perustua organisaatioiden edustavuuden ja edustettuina olevien eri alojen välisen tasapainon kriteereihin, virallistetaan osaksi kaikkia neuvotteluja; vapaakauppasopimusneuvotteluja koskevassa erityisessä tapauksessa olisi varmistettava kansalaisyhteiskunnan tosiasiallinen osallistuminen neuvottelujen kaikkiin vaiheisiin sekä täytäntöönpanoon ja tulosten arviointiin
- kaikkia sopimuksissa sovittuja osallistumismekanismeja varten osoitetaan alusta lähtien tarvittavat ja riittävät aineelliset resurssit, jotta mekanismit voivat täyttää niille asetetut tehtävät
- lähtökohtana on, että avoimuus ja säännelty ja säännöllinen vuoropuhelu viranomaisten kanssa muodostavat perustan luottamukselle, joka on asianomaisten toimijoiden korkealaatuisen toiminnan edellytys
- keskitetään allekirjoitettujen sopimusten seuranta ja valvonta yhteen ainoaan virallistettuun rakenteeseen, jolle osoitetaan riittävä rahoitus, ”yksi sopimus, yksi kansalaisyhteiskunnan elin” -periaatteen mukaisesti.

1.4.4 ETSK toteaa jälleen, että kansalaisyhteiskunnan ensisijaisia tavoitteita ovat muun muassa demokratian lujittaminen, kestävyysajattelun mukainen inhimillinen kehitys, oikeudenmukaisuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, luonnonvarojen ja ympäristön suojeleminen, ihmisoikeuksien ja työelämän normien täysimääräinen noudattaminen, ihmisarvoisen työn tulevaisuus sekä eriarvoisuuden torjuminen.

1.4.5 ETSK katsoo, että sen tehtäviin kuuluu osallistua aktiivisesti koko prosessiin sellaisen maailman rakentamiseksi, jossa ihmiset voivat kaikessa erilaisuudessaan elää rauhassa vuoropuhelua käyden. Tavoitteena on maailma, jossa kaikki maat ja kaikki kansat voivat löytää oman polkunsä kohti kehitystä ja rakentaa oman kulttuurinsa pohjalta demokraattisen ja osallistavan hyvinvointiyhteiskunnan. ETSK katsoo, että sillä on roolinsa tässä prosessissa.

2. Monimutkainen ja muutoksessa oleva globaali konteksti

2.1 Maailma on nykyisin monien erilaisten vaikeasti ratkaistavien haasteiden edessä: ilmastomuutoksen nopeutuminen, aseellisten konfliktien lisääntyminen ja tuhansien ihmisten joutuminen pakolaisiksi niiden seurauksena sekä kansallismielisyyden ja konfliktien ratkaisemista koskevien yksipuolisten näkemysten ja jopa ydinaseuhan paluu.

2.2 Kaupankäynti on kehittynyt maailmanlaajuisesti niin, että se pitää yllä ja toisinaan on syventänyt kuilua rikkaiden ja köyhien välillä, myös saman alueen tai maan sisällä, vaikka se poliittisesta näkökulmasta tarkastellen voisi johtaa entistä parempaan tasapainoon maailman eri alueiden välillä.

2.3 Ihmisoikeuksien sekä Yhdistyneiden kansakuntien ja ILO:n kansainvälisten normien kunnioitus on uhattuna monissa osissa maailmaa, ja naisten, lasten sekä etnisten, uskonnollisten ja kulttuuristen vähemmistöjen oikeuksiin kohdistuvat loukkaukset jatkuvat. Lisäksi perusvapauksia ei edelleenkään kunnioiteta kaikilta osin, mikä uhkaa kansalaisten turvallisuutta ja elämänlaatua.

2.4 Pariisissa aikaansaatu ilmastopöimus sai laajan tuen myös Yhdysvaltojen ja Kiinan kaltaisilta mailta, jotka perinteisesti suhtautuvat vastahakoisesti tällaisiin sitoumuksiin. Nyt sitä uhkaa Yhdysvaltojen uusi hallinto, joka on ilmoittanut aikovansa vetäytyä sopimuksesta, mikä merkitsee puhdasta energiaa koskevan suunnitelman lykkäytymistä. Kyseinen lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 2015 energia-alan päästöjen vähentämiseksi ja uusiutuvan energian tuotannon lisäämiseksi.

2.5 Aikajaksoa, jonka kuluessa näytti siltä, että maailmassa alettiin päästä jonkinlaiseen tasapainoon, seurasi vuonna 2007 puhjennut finanssikriisi, joka toi esiin sääntelemättömien markkinoiden sosiaaliset seuraukset myös kehittyneissä maissa. Konfliktit ovat kärjistyneet ennemminkin kuin lieventyneet, ja eri maiden ja alueiden erilaiset intressit ovat entisestään eriytyneet.

2.6 Euroopassa EU:n ja Venäjän sekä EU:n ja Turkin (maa, joka edelleen jatkaa neuvotteluja liittyäkseen EU:hun) väliseen yhteistyöhön vaikuttavien huomattavien erimielisyyksien puhkeaminen uudelleen on osoitus tämän hauraan tasapainon rikkoutumisesta tai vakavasta vaarantumisesta.

2.7 Uuden hallinnon valinta Yhdysvalloissa ja etenkin sen epäselvä ja ilmeisesti vähemmän ystävällismielinen suhtautuminen EU:ta kohtaan mutkistaa entisestään kansainvälistä tilannetta. TTIP-sopimusta koskevien neuvottelujen keskeyttäminen, Yhdistyneissä kansakunnissa esitetty varoitus, jonka mukaan maa ei aio toiminnassaan aina seurata organisaatiossa voimassa olevia päätöksenteon perusteita, Tyynenmeren vapaakauppasopimuksen ratifioimatta jättäminen, pyrkimykset muuttaa muuttoliikepolitiikkoja ja liittoutuneiden maiden välisten tavanomaisten käytäntöjen kyseenalaistaminen synnyttävät epävarmuutta ja lisäävät osaltaan epävakautta kansainvälisellä tasolla.

2.8 Nämä ja muut uhat ja haasteet voidaan ratkaista kokonaisvaltaisesti ainoastaan neuvoteltavin sitoumuksin, jotka ovat toteuttamiskelpoisia mutta samalla sitovia, jotta niillä saadaan aikaan todellisia ratkaisuja, jotka ovat väistämättä monimutkaisempia ja joiden tulee olla monenvälisiä.

3. Euroopan unioni: globaali toimija ja strategiset kumppanuudet

3.1 ETSK katsoo, että jotta EU:lla voi olla jatkossakin johtava rooli nykyisessä monimutkaisessa kansainvälisessä tilanteessa, se tarvitsee kumppaneita ja liittolaisia, joiden kanssa voidaan paitsi tehdä yhteistyötä kehityksen ja kaupankäynnin alalla myös – ja ennen kaikkea – jakaa yhteiset arvot ja periaatteet. Euroopan unionin lisäarvo voi olla ja sen tulee olla juuri tämä.

3.2 Tähän saakka EU on määritellyt Latinalaista Amerikkaa ja Karibian aluetta varten strategian, joka on rakentunut muun muassa seuraaville seikoille:

- sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistäminen
- Latinalaisen Amerikan alueellisen yhdentymisen tukeminen
- etelä–etelä-yhteistyön edistäminen
- assosiaatiosopimusten, poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskevien sopimusten, kauppasopimusten ja strategisten kumppanuussopimusten allekirjoittaminen (sopimukset Meksikon ja Chilen kanssa [2002], taloudellista yhteistyötä koskeva sopimus 15 Karibian maan kanssa [2008], assosiaatiosopimus Keski-Amerikan kanssa [2012], monenvälinen kauppasopimus Perun ja Kolumbian kanssa [2010] sekä Ecuadorin kanssa [2014], poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskeva sopimus Kuuban kanssa ja strateginen kumppanuussopimus Brasilian kanssa [2008])⁽¹⁾.

3.3 EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokoukset ja myöhemmin huippukokoukset CELACin kanssa sekä EU:n ja Latinalaisen Amerikan parlamentaarinen edustajakokous (EuroLat), joka on alueiden kahdenvälisen strategisen kumppanuuden parlamentaarinen elin, ovat tämän strategian poliittisia ilmentymiä.

3.4 Maailmanlaajuisella tasolla EU on sitoutunut painokkaasti Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteisiin sekä kestävä kehityksen toimintaohjelman 2030 ja Pariisin sopimusten päämääriin. EU on ottanut omiksi tavoitteikseen:

- sosiaalisten oikeuksien, työntekijöiden oikeuksien ja kulttuuristen oikeuksien puolustamisen
- kestäväpohjaisen ja entistä oikeudenmukaisemman talouskehityksen edistämisen
- maapallon suojelemisen ja ilmastonmuutoksen kielteisten vaikutusten torjumisen
- ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja täysimääräisen noudattamisen
- osallistumisen rauhan ylläpitämiseen, monenvälisyyden säilyttämiseen ja käynnissä olevien konfliktien ratkaisemiseen neuvotteluteitse.

3.5 Tässä mielessä vahvalla EU:n ja CELACin muodostamalla ryhmittymällä olisi suurempi painoarvo kansainvälisellä areenalla ja keskeinen merkitys pyrittäessä suojelemaan näitä arvoja, jotka sekä EU että CELAC kokonaisuutena jakavat. Vaikuttaisikin siltä, että on tullut aika pohtia, onko tämä strategia, jolla on epäilemättä saavutettu arvokkaita tuloksia, riittävä, jotta voidaan ratkaista maailmanlaajuiset haasteet, joiden edessä nämä molemmat alueet ovat.

⁽¹⁾ Vuonna 2016 käynnistettiin uudelleen neuvottelut Mercosurin kanssa assosiaatiosopimuksen solmimiseksi.

3.6 ETSK:n mielestä on ehdottoman tarpeellista käydä vakavaa alueiden välistä keskustelua, jossa tuodaan avoimesti esille tähän mennessä saavutettujen onnistumisten lisäksi myös edelleen ilmenevät puutteet ja rajoitukset, opitaan aiemmista toimista, vastataan nykyisiin haasteisiin, kunnioitetaan yhteisiä arvoja ja periaatteita ja luodaan näin tulevaisuutta varten suhteet, jotka perustuvat uudenlaiseen ja entistä laajempaan yhteistyöhön ja legitimitettiin.

4. Uusi sysäys EU:n ja CELACin suhteille

4.1 Maailmantilanne avaa uuden mahdollisuuden luoda entistä vahvemmat ja tehokkaammat yhteydet LAC-maiden ja EU:n välille, mikä olisi kiinnostavaa toteuttaa käytännössä tulevassa EU:n ja Mercosurin välisessä sopimuksessa ⁽²⁾. Tämä sopimus on tärkeä haaste EU:lle, sillä sen hyväksymisen myötä koko Latinalaisen Amerikan alueella Boliviasta Venezuelaan lukuun ottamatta olisi tiiviit poliittiset ja taloudelliset siteet unioniin. Myös Meksikon kanssa tehdyn sopimuksen neuvottelemisen uudelleen on erittäin tärkeää Meksikolle, ja EU:lle se puolestaan tarjoaa mahdollisuuden lisätä läsnäoloaan tilanteessa, jossa Meksikon ja Yhdysvaltojen välisen kaupan ennustetaan vähenevän.

4.2 EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden välisten suhteiden on osoitettava hyödyllisyytensä kaikkien asianosaisten, toisin sanoen niin EU:n jäsenvaltioiden kuin Latinalaisen Amerikan ja Karibian valtioiden sekä ennen kaikkea niiden kansalaisten, kannalta.

4.3 Tuottavat investoinnit molemmilla alueilla ovat keskeinen tekijä kehityksen poliittisten, sosiaalisten, ympäristöön liittyvien ja taloudellisten ulottuvuuksien välisessä vuorovaikutuksessa. EU ja sen jäsenvaltiot ovat yhä tärkein investoija alueella. Latinalaisen Amerikan ja Karibian maat ovat EU:n toiseksi tärkein kauppakumppani, ja CELAC ja EU yhdessä edustavat kolmasosaa Yhdistyneiden kansakuntien jäsenistä ja noin 25 prosenttia koko maailman BKT:sta.

4.4 Latinalaisen Amerikan ja EU:n syvällisempi kumppanuus mahdollistaisi talouskasvun vauhdittamisen, edistymisen rakenteellisessa muutoksessa kohti osaamisintensiivisiä toimialoja, köyhyyden vähentämisen, sosiaalisen osallisuuden lisäämisen ja ympäristön suojelun.

Tämä kaikki voidaan toteuttaa:

- syventämällä assosiaatiosopimuksia, jotka avaavat mahdollisuuksia investoinneille erityisesti osaamisen intensiiviseen hyödyntämiseen ja laadukkaisiin työpaikkoihin perustuvilla uusilla toimialoilla
- edistämällä pienten ja keskisuurten yritysten perustamista luomalla työpaikkoja verkostoissa
- investoimalla aloille, jotka edistävät kestäväpohjaista kasvua, ihmisarvoista työtä, sosiaalista osallisuutta ja ympäristön kestävyyttä
- edistämällä uusien teknologioiden innovointia ja yleistymistä ja edesauttamalla niiden käytön leviämistä erityisesti tietojen ja viestintäteknologian (TVT) alalla
- rakentamalla osallistavia ja ympäristöä säästäviä infrastruktuureja, joilla edistetään peruspalvelujen saatavuutta kaupunkikehityksen uusissa puitteissa ja lisätään alueellista yhteenkuuluvuutta
- edistämällä investointeja teknologioihin, joilla vähennetään ilmastoon lämpenemistä
- lisäämällä ympäristöystävällisten energiamuotojen käyttöä, monipuolistamalla energian kulutusta epätavanomaisten uusiutuvien energialähteiden avulla ja hyödyntämällä eurooppalaisten yritysten tällä alalla saamia kokemuksia, jotta voidaan edetä kohti vihreää taloutta

⁽²⁾ Mercosurin alueella asuu 250 miljoonaa ihmistä, mikä tekee siitä maailman viidenneksi suurimman talouden, jonka BKT ylittää kahteen biljoonaan dollariin. Yli viisi prosenttia EU:n suorista ulkomaisista sijoituksista on tehty Mercosurin alueelle. EU on tärkein investoija alueella. EU:n Mercosur-maihin suuntautuvan viennin arvo vuonna 2016 oli 41,633 miljardia euroa, ja EU:n tuonti Mercosur-maista samalla aikajaksolla oli arvoltaan 40,330 miljardia euroa. Mercosur on EU:n kymmenenneksi tärkein vientimarkkina.

- tukemalla ja vahvistamalla työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä sosiaalisen vuoropuhelun keskeisinä osapuolina, jotta voidaan edistää paikallisen tuotantorakenteen kehittämistä mahdollisimman harmonisella tavalla ja myös vähentää epävirallista taloutta.

4.5 Tämä edistäisi taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia molemmilla alueilla, mikä puolestaan johtaisi epäilemättä työpaikkojen syntymiseen, kun esimerkiksi:

- yrityksille avautuu uusia liiketoimintamahdollisuuksia muilla kuin perinteisillä aloilla, kuten uusien teknologioiden, vihreän talouden ja verkkoyhteisöpalvelujen aloilla
- perinteiset markkinat laajenevat muun muassa tietoliikenteen, autoteollisuuden ja lääketeollisuuden alalla sekä sähkö- ja pankkialalla
- pk-yrityksille avautuu uusia markkinoita
- luonnonvarojen hankinta ja elintarvikehuolto kehittyvät, samalla kun tuetaan luonnon monimuotoisuuden ylläpitämistä ja ympäristön kestävyyttä
- edistetään yhteisö- ja solidaarista taloutta mekanismina, jolla parannetaan sosioekonomista rakennetta, tuodaan harmaa talous päivänvaloon ja vähennetään muuttoliikettä.

4.6 EU:lla ja CELACilla on edessään haasteita mutta myös mahdollisuuksia myönteiseen kehitykseen kummankin alueen kannalta keskeisissä asioissa, joita hyödyttäisi merkittävästi yhteinen toiminta muun muassa seuraavissa kysymyksissä:

- kaikkien saatavilla oleva laadukas koulutus
- ihmisarvoiset työpaikat naisille ja nuorille
- liikkuvuus ja oikeuksien tunnustaminen etenkin hyödyntämällä asianmukaisesti Erasmus-opiskelijavaihto-ohjelman hyväksi osoittautuneita vahvuuksia.

4.7 ETSK katsoo, että julkisen toiminnan ja yksityisen sektorin välisessä vuorovaikutuksessa on oltava tavoitteena talouskehityksen edistäminen, yritysten yhteistyön parantaminen sekä kasvua tukevat investoinnit. Komitea korostaa tarvetta torjua epävirallista taloutta, aliehkittyneisyyttä ja pk-yritysten heikkoa kilpailukykyä ja kehottaa helpottamaan ja parantamaan alueiden välistä liikkuvuutta varmistamalla työntekijöiden oikeuksien keskinäinen yhdenmukaisuus ja kannustamalla sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen.

4.8 ETSK pitää erittäin tärkeänä, että mennään alueiden suhteita koskevia kapea-alaisia näkemyksiä pidemmälle ja että talous, ihmisoikeudet ja kestävä kehitys nähdään yhtenä jakamattomana kokonaisuutena. Yhteistyö ja keskinäinen tuki ovat avainasemassa, jos halutaan edistää yhteistä toimintasuunnitelmaa ja ohjelmaa, joiden avulla voidaan vastata maapallomme merkittävimpiin haasteisiin, joita ovat esimerkiksi köyhyys, ilmastonmuutos ja aseelliset konfliktit.

5. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen: rajoitukset ja tulevaisuudennäkymät

5.1 Kummankin alueen järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan merkitystä, mukanaoloa ja aktiivista osallistumista sekä sitä, että ne vaihtavat keskenään kokemuksia, jakavat hankkeita ja osallistuvat aktiivisesti päätettäviin toimenpiteisiin, on kunnioitettava, ja nämä seikat on tunnustettava ja nähtävä strategisia suhteita koskevan uudenlaisen ajattelutavan keskeisinä tekijöinä.

5.2 ETSK katsoo, että kummankin alueen kansalaisyhteiskunnat ovat mahdollisuuden ja suuren haasteen edessä, sillä alueiden välisiin suhteisiin tarvitaan uudenlainen ulottuvuus, jossa aiempia saavutuksia aliarvioimatta tai sivuuttamatta edetään poliittisempaan ja strategisempaan suuntaan.

5.3 Rajoitukset

5.3.1 Vaikka viime vuosina on yhä laajemmin tunnustettu, että kansalaisyhteiskunnan mukanaolo on olennaisen tärkeää alueiden välisen strategian vahvistamisen kannalta, kansalaisyhteiskunta kärsii tosiasiaa edelleen rajoituksista, jotka heikentävät sen mahdollisuuksia tehokkaampaan ja vaikuttavampaan osallistumiseen. Tämä johtuu erityisesti siitä, että:

- järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ei ole riittävän vakiintunutta

- on puutetta taloudellisista resursseista, jotka mahdollistavat säännöllisen osallistumisen toimintaan ja toimiin
- säännönmukaisessa ja avoimessa vuoropuhelussa viranomaisten kanssa on vaikeuksia
- sopimuksia ja etenkin kaupallisia sopimuksia ei neuvotella avoimesti, mikä vaikeuttaa merkittävästi mahdollisuuksia arvioida näitä sopimuksia ja esittää yhteiskunnan ehdotuksia ja vaatimuksia asianomaisille viranomaisille
- allekirjoitettujen sopimusten lukuisten seurantarakenteiden johdosta sopimusten valvonta on monimutkaista ja vaikeaa.

5.4 Tulevaisuudennäkymät

5.4.1 Näiden rajoitusten poistamiseksi tarvitaan toimintasuunnitelma ja -ohjelma, jossa:

- vahvistetaan realistisella, tasapainoisella ja kunnianhimoisella tavalla alueiden välistä kumppanuutta lujittamalla kaikkien siihen liittyvien toimijoiden luottamusta ja lisäämällä prosessin avoimuutta
- annetaan osallistujille sosiaalinen oikeutus sisällyttämällä mukaan ja kehittämällä aiheita, joilla on molempien alueiden kansalaisten kannalta todellista merkitystä
- kehitetään toimenpiteitä, joiden avulla EU ja CELAC voivat toimia kansainvälisellä areenalla ja varmistaa yhteisten, kumpaakin osapuolta määrittävien arvojen ja periaatteiden kunnioittamisen
- tunnustetaan epäsymmetriat ratkaisua edellyttävinä haasteina ja ehdotetaan siirtymämekanismeja näiden haasteiden ratkaisemiseksi tai tasoittamiseksi.

5.5 ETSK korostaa, että jotta kaikenlaiset neuvottelut EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden välillä onnistuisivat, on keskeisen tärkeää virallistaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävä jäsenelty vuoropuhelu, joka takaa kansalaisyhteiskunnan tosiasiallisen osallistumisen neuvottelujen kuhunkin vaiheeseen sekä täytäntöönpanoon ja tulosten arviointiin. ETSK suhtautuukin erittäin myönteisesti EU:n ja Chilen neuvoa-antavan sekakomitean perustamiseen, johon se on ollut vaikuttamassa yhdessä Chilen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

5.6 ETSK katsoo, että eurooppalaisen ja latinalaisamerikkalaisen kansalaisyhteiskunnan välisissä suhteissa ensisijaisia tavoitteita ovat demokratian lujittaminen, kestäväpohjainen inhimillinen kehitys, oikeudenmukaisuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, luonnonvarojen ja ympäristön suojeleminen, ihmisoikeuksien tinkimätön noudattaminen ja ihmisarvoisen työn kunnioittaminen.

5.7 Järjestelmällisten ja laajojen tiedonsaantimahdollisuuksien puuttuminen Euroopan sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen järjestäytyneeltä kansalaisyhteiskunnalta on mainittu lukuisissa yhteyksissä keskeiseksi ongelmaksi EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden välisten suhteiden seurannassa sekä yhdeksi suurimmista esteistä sille, että kansalaisyhteiskunta voisi laatia ehdotuksia oikeaan aikaan. ETSK toteaa jälleen, että tiedonsaannin on oltava yksi painopistealoista näiden kahden alueen välisissä suhteissa, minkä johdosta on välttämätöntä laatia selkeitä sääntöjä ja menettelyjä tietojen saamista ja levittämistä varten.

5.8 Jos sopimusten allekirjoittajaosapuolet antavat todella arvoa kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle, niiden on osoitettava alusta lähtien tarvittavat ja riittävät aineelliset resurssit kaikkia sopimuksissa sovittuja osallistumismekanismeja varten, jotta mekanismit voivat täyttää niille asetetut tehtävät.

5.9 ETSK suhtautuu myönteisesti EU:n ja LAC-maiden säätiön muuttamiseen kansainväliseksi järjestöksi, joka voi merkittäväällä tavalla antaa uutta pontta alueiden välisen kumppanuuden vahvistamiseen. Komitea toistaa Santiago de Chilen julistuksessa vuonna 2012 esittämänsä ehdotuksen EU:n ja CELACin valtionpäämiehille siitä, että säätiön työohjelmaan sisältyisi merkittävänä osana aito ja todellinen yhteistyö kummankin mantereen järjestäytynyttä kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden kanssa.

5.10 ETSK kehottaa, että päätettävillä politiikoilla ja toimilla pyritään parantamaan näiden kahden alueen suhteiden johdonmukaisuutta ja myönteisiä vaikutuksia, jotta voidaan taata näiden politiikkojen ja toimien laadukkuus ja tarkoituksenmukaisuus ja varmistaa, että niihin osallistuvat kansalaisyhteiskunnat ottavat ne omikseen.

6. Kansalaisyhteiskunnan ehdotukset

6.1 Euroopan unionin ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian valtioiden yhteisön valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokous (EU–CELAC) järjestetään El Salvadorissa 26.–27. lokakuuta 2017. Tilanteessa, jossa Yhdysvaltojen ja Latinalaisen Amerikan suhteet ovat viilentyneet, ETSK katsoo, että tässä huippukokouksessa olisi sitouduttava vahvistamaan EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden välisiä strategisia, poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurillisia siteitä.

6.2 ETSK kannustaa molempien alueiden poliittisia päättäjiä ryhtymään yhä tehokkaampiin toimiin ja omaksumaan yhä vaikuttavamman roolin maapallon suojelun edistämiseksi, ilmastonmuutoksen torjumiseksi, luonnon monimuotoisuuden ja kestävä kehityksen ylläpitämiseksi, ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi, köyhyyden poistamiseen osallistumiseksi, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden turvaamiseksi, kaikkien ulottuvilla olevan laadukkaan koulutuksen ja terveydenhuollon sekä sukupuolten tasa-arvon ja kansojen kulttuurin edistämiseksi, rauhan puolustamiseksi, kansainvälisten instituutioiden roolin arvostamiseksi sekä monenvälisyyden tukemiseksi.

6.3 ETSK katsoo, että sen tehtäviin kuuluu osallistua aktiivisesti koko prosessiin sellaisen maailman rakentamiseksi, jossa ihmiset voivat elää kaikessa erilaisuudessaan rauhassa vuoropuhelua käyden. Tavoitteena on maailma, jossa kaikki maat ja kaikki kansat voivat löytää oman polkunsu kohti kehitystä ja rakentaa oman kulttuurinsa pohjalta demokraattisen ja osallistavan hyvinvointiyhteiskunnan. ETSK katsoo, että sillä on roolinsa tässä prosessissa.

6.4 ETSK kehottaa kaikkia EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden poliittisia johtajia tunnustamaan kansalaisyhteiskunnan osallistumisen ja antamaan sille arvoa, jotta mahdollisimman monet asukkaat saadaan mukaan päätöksentekoprosessiin. Haluamatta sulkea mitään tahoja pois ETSK katsoo, että nimenomaan institutionaalinen ja vakiintunut osallistuminen mahdollistaa jäsenneilyn ja entistä tehokkaamman osallistumisen.

6.5 Ihmisarvoisen työn edistämisestä on tultava yksi Euroopan unionin ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden välisen yhteistyöpolitiikan painopisteistä. Näin ollen on sitouduttava konkreettisesti ILO:n keskeisten yleissopimusten kunnioittamiseen ja noudattamiseen, ja kaikkiin EU:n ja LAC-maiden välisiin politiikkoihin ja neuvotteluihin on sisällytettävä mekanismeja, joiden avulla valvotaan sopimusten noudattamista yhteistoiminnassa yhteiskunnan ja ammattijärjestöjen kanssa.

6.6 ETSK katsoo, että nykyisessä geopolittisessä tilanteessa assosiaatiosopimukset, kauppasopimukset, poliittista vuoropuhelua koskevat sopimukset ja strategiset kumppanuudet ovat edelleen tärkeitä mutta eivät enää nykyisin ainoita mahdollisia välineitä. Nykyisin ensiarvoisen tärkeää on se, että tahot, jotka jakavat samat kulttuuriset, historialliset ja poliittiset arvot ja näkemykset, tiedostavat tarpeen muodostaa strateginen ryhmittymä, joka kykenee käyttämään vaikutusvaltaa kansainvälisellä tasolla. Sopimusten on oltava tämän tietoisuuden seuraus eikä sen väline.

6.7 ETSK kannustaa etenemään kohti Euroopan unionin ja CELACin välistä kokonaisvaltaista puitesopimusta, johon sisällytetään poliittista vuoropuhelua, yhteistyötä, kestävä kehitystä ja talouskehitystä koskevat toimintaperiaatteet. Se voisi muodostaa perustan sellaiselle maailmanlaajuiselle geopolittiselle toiminnalle, jonka puitteissa päätetään sovellettavasta menettelystä aina kun molemmille osapuolille yhteiset periaatteet ja arvot ovat vaarassa.

6.8 ETSK pitää ensiarvoisen tärkeänä tunnustaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistuminen, sillä kyse on toimijasta, joka auttaa sellaisen globaalin tietoisuuden luomisessa, joka helpottaa, tukee ja edistää maailmanlaajuisia ratkaisuja rauhan, kestävä kehityksen, reilun kaupan ja kaikkien kansojen ja alueiden hyvinvoinnin hyväksi.

Bryssel 21. syyskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rooli ja näkymät työn uusien muotojen yhteydessä”

(puheenjohtajavaltio Viron pyytämä valmisteleva lausunto)

(2017/C 434/05)

Esittelijä: **Franca SALIS-MADINIER**

Toinen esittelijä: **Jukka AHTELA**

Lausuntopyyntö	neuvoston puheenjohtajavaltio Viro, 17.3.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	19.7.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	20.9.2017
Täysistunnon nro	528
Äänestystulos	185/2/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja kaiken tasoisien keskitetyn sopimisen roolin tunnustaminen ja vahvistaminen on nyt tärkeämpää kuin koskaan tänä suurten digitaalisten, ekologisten ja väestörakenteeseen liittyvien muistusten aikana, sillä ne aiheuttavat suuria muutoksia, jotka kohdistuvat työntekijöihin, työnantajiin ja näiden välisiin työmarkkinasuhteisiin.

1.2 ETSK katsoo, että käynnissä olevat muistukset ovat niin laajoja, että niiden seurauksia on syytä pohtia yhdessä, laaja-alaisesti ja osallistavasti. Käytettävä menetelmä perustuu kaiken tasoisien työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun sekä kaikkien sidosryhmien osallistumiseen, jotta voidaan jatkuvasti etsiä uusia tarkoituksenmukaisia ratkaisuja, esittää ehdotuksia ja vaikuttaa tulevaisuuteen.

1.3 Työmarkkinaosapuolten tulee suhtautua selvänäköisesti muistusten kiihtyvään vauhtiin ja laajuuteen ja pyrkiä päättäväisesti rajoittamaan niiden kielteisiä vaikutuksia. Niiden on oltava vakuuttuneita siitä, että yhteistyötalous voi tuoda mukanaan myönteistä kehitystä ja uusia tilaisuuksia.

1.4 ETSK on vakuuttunut siitä, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tavoitteet ja perusperiaatteet ovat tarkoituksenmukaisia myös uudessa työelämässä. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun, joka käsittää muun muassa työntekijöille tiedottamisen, työntekijöiden kuulemisen ja heidän osallistumisensa, tulee perustua vastavuoroiseen luottamukseen ja kansallisten käytänteiden kunnioittamiseen.

1.5 Komitea on useissa lausunnoissaan vahvistanut työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun keskeisen roolin uusissa työn muodoissa⁽¹⁾. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla tulee olla merkittävä rooli kaikilla asiaankuuluvilla tasoilla, ja työmarkkinaosapuolten riippumattomuutta tulee kunnioittaa tinkimättä.

1.6 ETSK katsoo, että kaikkia digitaalitalouden mahdollisuuksia ja haasteita ei pystytä vielä ennakoimaan. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja yhteiskunnallisen vuoropuhelun roolina ei ole vastustaa muutoksia vaan ohjata niitä parhaalla mahdollisella tavalla niin, että voidaan hyödyntää kaikki niiden tarjoamat edut kasvun hyväksi, innovoinnin ja osaamisen edistämiseksi, laadukkaiden työpaikkojen luomiseksi ja sosiaalisen suojelun kestäväpohjaisen ja yhteisvastuullisen rahoituksen turvaamiseksi.

⁽¹⁾ EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10, EUVL C 303, 19.8.2016, s. 54 ja EUVL C 13, 15.1.2016, s. 161.

1.7 Kuten ETSK on jo todennut, alustatyöntekijät saattavat jäädä ammattiliittoedustuksen ja keskitetyn sopimisen ulkopuolelle ⁽²⁾. Onkin syytä poistaa esteet Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja ILO:n yleissopimuksissa vahvistettujen perusoikeuksien harjoittamiselta ⁽³⁾.

1.8 Digitaaliaika haastaa perinteiset hallinnointi- ja johtotavat: se edellyttää osallistavaa hallinnointia ja yhteisten pelisääntöjen määrittelyä. Uudessa hallinnointitavassa tulee tarjota mahdollisuuksia palkansaajien näkemysten esittämiseksi ja osallistumiselle ongelmien ratkaisuun sekä käytänteiden vaihtamiselle yhteisten kiintopisteiden ja ammattiosaamisen vahvistamiseksi ja henkilöstöresurssien optimoimiseksi innovointiprosessissa ja yritysten kehittämisessä.

1.9 Samaan aikaan ETSK myöntää, että uudet työn muodot, joihin liittyy välikäsien poistuminen ja nopeat, jatkuvat muutokset, edellyttävät työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun rakenteiden ja menetelmien mukauttamista.

1.10 ETSK kehottaa kunnioittamaan niiden työmarkkinaosapuolten riippumattomuutta, jotka ovat sitoutuneet keskitetyn sopimisen kautta etsimään innovatiivisia työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun muotoja ja ratkaisuja niin perinteisten yritysten kuin digitaali-alouden yritysten työnantajien ja työntekijöiden tarpeisiin.

1.11 ETSK esittelee tässä lausunnossa ensimmäisiä kokemuksia, vastauksia ja innovatiivisia ratkaisuja, ammattijärjestöjen käytänteitä ja keskitetyn sopimisen tuloksia, joissa vastataan näihin muutoshasteisiin.

1.12 ETSK toteaa, että digitalisaatio ja sen vaikutukset työelämään täytyy ottaa EU-tason ja kaikkien jäsenvaltioiden painopisteeksi ja keskeiseksi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kysymykseksi. ETSK suosittelee seuraavia toimenpiteitä:

- Seurataan digitalisaation kehitystä, suuntauksia, uhkia ja mahdollisuuksia ja niiden vaikutuksia työmarkkinasuhteisiin, työoloihin ja -ehtoihin sekä työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun.
- Lisätään työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta työelämän kehitysvaiheissa soveltuvien keinoin, kuten jakamalla tietoa, toteuttamalla ennakoivia tutkimuksia, vaihtamalla hyviä käytänteitä ja luomalla asianmukainen oikeudellinen ja muu toimintakehys.

1.13 Työelämän suuret mullistukset nostavat esiin myös kysymyksen yhteistyön lisäämisestä työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välillä. ETSK on jo ilmoittanut, että on tehtävä selvä ero työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja kansalaisvuoropuhelun välillä, mutta vaikka niitä ei voida yhdistää, ei niitä silti pitäisi kokonaan eristää toisistaan ⁽⁴⁾. Yksi tässä lausunnossa mainituista aloitteista ovatkin hallitusten tasolla käytävät laajat neuvottelut, joissa yleisluonteisiin digitaali-alouden kokonaisvaikutuksia käsitteleviin keskusteluihin osallistuu myös muita kansalaisyhteiskunnan sidosryhmiä.

2. Johdanto

2.1 Kuten vuonna 1985, jolloin työmarkkinaosapuolille ja niiden vuoropuhelulle annettiin oikeutus ja merkittävä rooli Euroopan yhdistymishankkeessa, ETSK suosittelee tänä suurten mullistusten aikana, että vahvistetaan työmarkkinaosapuolten roolia kaikilla tasoilla ja tunnustetaan samalla kansalaisyhteiskunnan edustajien rooli.

2.2 Hajanaisten työnteon uudet muodot ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen edellyttävät, että työntekijöiden osallisuus varmistetaan lisäämällä tiedotusta ja kuulemista ja että työehtosopimus-oikeuksia ja työaikaan ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyviä sääntöjä mukautetaan ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 54.

⁽³⁾ Perusoikeuskirjan 12 ja 28 artikla ja ILO:n yleissopimukset nro 87 ja 98. Ks. myös jäljempänä kohta 3.2 ja sitä seuraavat kohdat.

⁽⁴⁾ EUVL C 458, 19.12.2014, s. 1.

⁽⁵⁾ Tämän tunnusti Marianne Thyssen kesäkuussa 2016 järjestetyssä ETUL:n ja EAY:n yhteiskonferenssissa, jossa käsiteltiin uudenlaisen työelämän muokkaamista

3. Alustatyön todellisuus

3.1 Eurobarometrin ⁽⁶⁾ mukaan 17 prosenttia eurooppalaisista käyttää digitaalisia alustoja, asiakkaina ja työntekijöinä. He ovat pääosin korkeasti koulutettuja kaupunkilaisia. Näiden kansalaisten joukosta vain 5 prosenttia työntekijöistä tarjoaa säännöllisesti palveluja ja työtä alustoilla; 18 prosenttia tekee näin satunnaisesti. Päätoiminen alustatyö on siis vielä harvinaista, mutta se on yleistymässä. Sen sijaan digitaalitalouden ja tekoälyn vaikutukset työskentelyyn perinteisissä yrityksissä ovat paljon merkittävämpiä, ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa onkin alustatyötä väheksymättä keskityttävä näihin kehityssuuntauksiin, jotka muuttavat perinpohjaisesti työn luonnetta ja organisointia.

3.2 ETSK kehottaa tutkimaan joukkotyöntekijöiden (crowd-workers) ja muiden uusien työsuhtemuotojen sopimus- asemaa sekä välikäsille kuuluvia velvoitteita työehtoneuvotteluja ajatellen. Täsmennykset näiden työnteon muotojen sekä sovellettavien vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien osalta ovat tarpeen.

3.3 ETSK suosittaa, että Euroopan komissio, OECD ja ILO laativat yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa tarkoituksenmukaiset määräykset verkkotyötä tekevien sekä muissa uudenaikaisissa työsuhteissa työskentelevien ihmis- arvoista työoloista ja suojelusta. ETSK katsoo, että EU-tason lähestymistapa olisi hyödyllinen, vaikkakin suurin osa toimista tulee toteuttaa valtiollisella, toimialakohtaisella tai työpaikkakohtaisella tasolla ⁽⁷⁾.

3.4 ETSK on erityisen huolissaan digitaalialan työntekijöiden jäämisestä ammattiliittoedustuksen ja keskitetyn sopimisen ulkopuolelle. Tällöin voitaisiin soveltaa kilpailusääntöjä itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka ovat todellisuudessa vastaavassa asemassa kuin palkansaajat. Tämän vuoksi on tutkittava tapauskohtaisesti, minkälainen asema asianomaisilla työntekijöillä on, ja jos kyse on palkkatyöstä, on poistettava esteet, joiden vuoksi nämä työntekijät jäävät keskitetyn sopimisen ja ammattiliittoedustuksen ulkopuolelle ⁽⁸⁾.

4. Digitaalitalous ja tärkeimmät aiheet työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa

4.1 ETSK katsoo, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun keskeisiä aiheita digitalisoitumisen aikakautena ovat työllisyys, ammatilliset siirtymät, elinikäinen oppiminen ⁽⁹⁾ ja erityisesti ammatillinen koulutus, sosiaalinen suojelu ja sen rahoituksen pysyvyys ⁽¹⁰⁾, työolot ja -ehdot sekä palkkaus ja tulojen varmuus.

5. Työllisyys ja ammatillinen koulutus

5.1 Työllisyyden laadullista ja määrällistä kehitystä digitaalsiirtymän seurauksena on vaikeaa ennustaa, varsinkin kun vaikutukset voivat vaihdella ajoittain ja ammateittain.

5.2 Työmarkkinaosapuolten tulee silti ennakoida nämä kehitysvaiheet, jotta työntekijöiden osaaminen voidaan mukauttaa vastaamaan tulevaisuuden ammatteja ⁽¹¹⁾. Elinikäinen oppiminen ja digitaalisten taitojen sisällyttäminen siihen on ensisijaisen tärkeää. Eräissä jäsenvaltioissa taataan vähimmäisoikeus palkalliseen opintovapaaseen. Tulisi tarkastella, onko tämä työntekijöiden ja työnantajien kannalta järkevä väline koulutustarpeen mukauttamiseksi ja tarvitaanko EU-tason toimia näiden kokemusten yleistämiseksi EU:ssa ⁽¹²⁾.

6. Sosiaalinen suojelu

6.1 Sosiaaliturvajärjestelmien toimintatapaa on tutkittava ja tarvittaessa mukautettava, sillä ne on suunniteltu yhtäjaksoisille työurille, jotka ovat yhä harvinaisempia. Osa-aikaista työtä tekevien eurooppalaisten määrä on lisääntynyt kymmenessä vuodessa 11 miljoonalla (määrä on nykyisin 44 miljoonaa), ja määräaikaisen työ sopimuksen tehneiden työntekijöiden määrä on noussut yli 3 miljoonalla (yhteensä 22 miljoonaa) ⁽¹³⁾.

⁽⁶⁾ Flash Eurobarometer 438, 2016

⁽⁷⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 54.

⁽⁸⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 54.

⁽⁹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Taidot / työn uudet muodot" (katso tämän virallisen lehden sivu 36.).

⁽¹⁰⁾ Alustatyön verotuksen ja sosiaaliturvamaksujen mukauttamisen tarpeesta ks. EUVL C 13, 15.1.2016, s. 161.

⁽¹¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Taidot / työn uudet muodot" (katso tämän virallisen lehden sivu 36.).

⁽¹²⁾ EUVL C 13, 15.1.2016, s. 161.

⁽¹³⁾ Pohdinta-asiakirja Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta, huhtikuu 2017.

6.2 EU:n ja jäsenvaltioiden on turvattava sosiaalisen suojelun järjestelmien kestävyys finanssi- ja veropoliittisin valinnoin, ja nämä aiheet kuuluvat työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun piiriin.

7. Alaisuussuhteen oikeudellinen kehitys

7.1 ETSK on todennut lausunnossaan⁽¹⁴⁾, että työn määritelmää ja palkkatyön ja itsenäisen ammatinharjoittamisen rakenteellista erottelua tulee kehittää oikeudellisesti, jotta digitaalitalouden työntekijät eivät jää ilman suojelua. ETSK vaatii, että digitaalitalouden rooleja ja työsuhteita täsmennetään, jotta kaikilla työtä tekevillä on asianmukaiset oikeudet ja sosiaalinen suojelu. Työmarkkinaosapuolilla on keskeinen rooli sen varmistamisessa, että tämä prosessi johtaa myönteiseen, oikeudenmukaiseen ja pysyvään tulokseen ja että kaikki oikeuksien ja suojelun harmaat alueet poistuvat.

8. Vaikutukset työntekoon

Digitalisaatio vaikuttaa syvästi sekä olemassa oleviin organisaatioihin että uusiin toimijoihin. Digitalisoinnin vaikutukset työmenetelmiin ovat nähtävissä voimakkaasti kasvavana ilmiönä: tästä on osoituksena esimerkiksi etätöiden nopea yleistymisen monilla aloilla. Eurofoundin äskettäisen tutkimuksen mukaan kaikissa EU28-maissa keskimäärin noin 17 prosenttia palkansaajista tekee etätöitä tai liikkuvaa työtä tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntäen⁽¹⁵⁾.

8.1 Etätyöntekijöiden ja liikkuvien työntekijöiden määrän kasvu pakottaa työmarkkinaosapuolet etsimään uusia keinoja ja innovatiivisia tapoja saavuttaa nämä työntekijät, jotka eivät ole enää fyysisesti yrityksen toimitiloissa.

9. Työnteon seuraaminen ja valvonta

9.1 Tieto- ja viestintätekniikat ja digitalisaatio tarjoavat osalle työntekijöistä mahdollisuuksia itsenäiseen työnteon ajan- ja paikanhallintaan (koska työn arviointi perustuu tuloksiin eikä niinkään työssä vietettyyn aikaan), mutta toisille tieto- ja viestintäteknologia merkitsee työn lisääntynyttä tarkkailua ja valvontaa.

9.2 Työmarkkinaosapuolten tulee vuoropuhelun kautta ratkaista nämä haasteet kaikkien asianomaisten työntekijöiden kollektiivisten etujen suojelemiseksi ja työn laadun turvaamiseksi.

10. Jatkuvasti tavoitettavissa olevat työntekijät ja terveysriskit

10.1 Vaikka tieto- ja viestintäteknologian lisääntyvä käyttö voi tarjota osalle työntekijöistä mahdollisuuden itsenäiseen työskentelyyn ja työ- ja yksityiselämän parempaan yhteensovittamiseen, huonosti hallittuna se on myös terveysriski. Stressaantuneiden ja uupuneiden työntekijöiden määrän lisääntyminen on huolestuttava ja kallis tosiasia, johon täytyy löytää ratkaisuja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun keinoin. Komissio on esittänyt osana Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin liittyvää toimenpidepakettia ehdotuksen direktiiviksi, jonka aiheena on työssäkäyvien vanhempien ja omaisiaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottaminen⁽¹⁶⁾.

10.2 Tieto- ja viestintäteknologia voi myös hämärtää työ- ja yksityiselämän välistä rajaa⁽¹⁷⁾. Tarvitaan laajaa vuoropuhelua, jotta työntekijöiden ei tarvitse olla jatkuvasti tavoitettavissa ja jotta he saavat koulutusta tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiseksi tehokkaasti, sekä uusia oikeuksia, jollainen on esimerkiksi Ranskassa äskettäin tunnustettu oikeus olla tavoittamattomissa.

11. Työntekijöiden osallistuminen päätöksentekolimiin

11.1 Digitalisaation tietyille työntekijöille tarjoama lisääntynyt itsenäisyys muodostaa haasteen yrityksille, niiden hallintoelimille ja hallinnoinnille sekä yritysten perinteisille hallintamenetelmille ja hierarkkisille rakenteille. Nämä kehityssuuntaukset edellyttävät uusia työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun, tiedotuksen, kuulemisen ja työntekijöiden vahvan osallistumisen muotoja. Työntekijät voivat itsekin edistää innovatiivisten käytänteiden luomista ja yrityksille ja sen sidosryhmille hyödyllisiä kehitysprosesseja.

⁽¹⁴⁾ EUVL C 75, 10.3.2017, s. 33.

⁽¹⁵⁾ ”Työskentely milloin ja missä tahansa sekä sen vaikutus työelämään”, Eurofound, 2017.

⁽¹⁶⁾ Komission tiedonanto ”Työssäkäyvien vanhempien ja omaisiaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisen tukemista koskeva aloite”, huhtikuu 2017.

⁽¹⁷⁾ Ks. Eurofoundin tutkimus ”Työskentely milloin ja missä tahansa sekä sen vaikutus työelämään”, 2017.

11.2 ETSK katsoo tässä tilanteessa, että työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien parantaminen ja laajempi osallistuminen päätöksentekokelempiin on välttämätöntä. Työntekijöiden ja ammattijärjestöjen luottamus ja panos kaikilla tasoilla ja kaikissa asiaankuuluvissa tahoissa – myös paikallistasolla ja/tai hallintoneuvostoissa ja hallituksissa – on keskeisen tärkeä. Niiden osallistuminen kehityksen ennakointiin, hallinnointiin ja päätöksiin, jotka koskevat näitä muutoksia, on olennaisen tärkeää, jotta voidaan käsitellä digitaalisten muuttosten vaikutuksia ja luoda innovointimyrskyinen ilmapiiri ja kulttuuri. Eurofoundin selvityksen mukaan valtaosa yritysjohtajista on vakuuttunut siitä, että työntekijöiden osallistuminen yritysten valintoihin on kilpailuetu⁽¹⁸⁾.

11.3 ETSK:n mielestä on välttämätöntä, että uusissa työn organisointitavoissa otetaan huomioon asianmukaiset työntekijöiden kuulemisen ja työntekijöille tiedottamisen muodot. Työmarkkinaosapuolten olisi niin kansallisella tasolla kuin yrityksissä löydettävä parhaimmat ratkaisut osapuolten osallistumisen takaamiseksi.

12. Digitaalitaloutta käsittelevän työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ensimmäiset tulokset jäsenvaltioissa: periaatteita ja hyviä käytänteitä

12.1 Muutamien jäsenvaltioiden hallitukset ovat aloittaneet vuoropuhelun digitalisaation vaikutuksista ja haasteista. Siihen ovat osallistuneet ammattiliitot, työnantajat, tutkijat ja kansalaisyhteiskunnan edustajat.

12.2 ETSK esittelee tässä eräissä maissa uusien työn muotojen ennakointiksi toteutettuja aloitteita. Aloitteisiin ovat osallistuneet työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan tahot, myös nuorisojärjestöt ja köyhyyden torjuntaan osallistuvat järjestöt.

12.2.1 Saksa julkaisi vuonna 2015 edelläkävijänä vihreän kirjan nimeltä ”Työ 4.0 – Keksitään työ uudelleen”, joka pohjusti tietä työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien vuoropuhelulle digitaalitalouden toteuttamisesta.

12.2.2 Ranskassa perustettiin vuonna 2015 digitaalitalouden kansallinen neuvosto ja julkaistiin nk. Mettling-raportti. Raportissa esitetään suosituksia yrityksille, ja sen laatimiseen osallistuivat ammattiliitot, työnantajat ja kansalaiset.

12.2.3 Tällaisia hallitusten alulle panemia ja yhdessä työmarkkinaosapuolten, tiedemaailman ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa toteutettavia aloitteita on toteutettu myös Itävallassa, Suomessa, Ruotsissa, Portugalissa, Italiassa, Espanjassa, Unkarissa ja Tanskassa.

ETSK katsoo, että monien sidosryhmien kesken käydyin vuoropuhelun tulokset tulee vahvistaa EU:n tasolla ja että esiin nousseet tarpeet ja ongelmat tulee ottaa huomioon EU-tason aloitteissa yhdenmukaisen viitekehyksen edistämiseksi.

13. Työmarkkinaosapuolet ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja ammattiyhdistystoiminnan teemojen kehittyminen digitalisaation seurauksena

13.1 Monissa jäsenvaltioissa on toteutettu kokeiluja, joista ETSK esittelee seuraavassa muutamia: ne osoittavat, että ammattiyhdistyskäytännöt ovat kehittyneet ja uusia oikeuksia on syntynyt uusien työn muotojen käsittelevien kollektiivisten neuvottelujen tuloksena.

13.2 Ranskassa on tunnustettu kaksi uutta oikeutta: ensimmäinen niistä on työläinsäädäntöön elokuussa 2016 kirjattu oikeus olla tavoittamattomissa (droit à la déconnexion). Se on vastaus rajattoman, kaikkialla tehtävän työn riskeihin. Kyse on tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntäville työntekijöille turvatusta mahdollisuudesta olla olematta jatkuvasti tavoitettavissa.

13.3 Tavoittamattomissa olemisen oikeus pannaan täytäntöön yritysten tasolla käydyin työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tuloksena yritys- tai toimialakohtaisissa työehtosopimuksissa. Muutamissa yrityksissä on myös neuvoteltu etätöitä ja liikkuvaa työtä koskevista sopimuksista. Erään televiestintäkonsernin työmarkkinaosapuolet allekirjoittivat lisäksi vuonna 2016 ensimmäisenä Euroopassa digitalisaatiosopimuksen. Siinä sovitaan muun muassa komitean perustamisesta työmarkkinaosapuolten kanssa ennakoidaan uusia taitoja, joita palkansaajat tulevaisuudessa tarvitsevat digitaalisen kehityksen tasalla pysymiseksi.

13.4 Toinen uusi Ranskassa vahvistettu oikeus on henkilökohtainen työllisyystili (compte personnel d'activité). Sellaisen saavat kaikki työntekijät (palkansaajat, itsenäiset ammatinharjoittajat ja näennäisesti itsenäiset työntekijät sekä alustatyöntekijät), ja he voivat kartuttaa yhdelle siirrettävälle tilille oikeutensa koulutukseen, sosiaalihuoltoon, työttömyys-turvaan ja eläkkeeseen.

⁽¹⁸⁾ ”Työn organisointi ja työntekijöiden osallistuminen Euroopassa”, 2013, ks. myös EUVL C 161, 6.6.2013, s. 35.

13.5 Myös innovatiivisia ammattiyhdistyskäytänteitä on syntymässä: eräät ammattiyhdistykset ovat perustaneet itsenäisille ammatinharjoittajille alustan, joka tarjoaa heille soveltuvia uusia palveluja, kuten sairausvakuutuksen, sosiaalihuoltotakeita ja oikeudellisia palveluja.

13.6 Saksalainen ammattiliitto IG Metall ja ruotsalainen ammattiliitto Unionen solmivat näissä maissa kesäkuussa 2016 kumppanuussopimuksen seurataksaan ja arvioidakseen digitaalialustoilla tehtävää työtä, jotta voidaan ennakoita uuden talouden mukanaan tuomia muutoksia ja kehittää digitaalisia ammattiyhdistysviestinnän välineitä itsenäisten ammatinharjoittajien ja joukkotyöntekijöiden (*crowd-workers*) järjestäytymisen mahdollistamiseksi. Tähän tarkoitukseen perustettu ammattiyhdistysalusta on monikansallinen ja tarkoitettu työntekijöille yli valtiollisten rajojen. Saksassa on myös tehty liikkuvaa työtä koskeva toimialakohtainen sopimus, jossa otetaan huomioon uudet työnteon tavat: etätö, liikkuva työ ja kotona tehtävä työ.

13.7 Italiassa ammattiliitot ovat neuvotelleet eräissä yrityksissä epätyypillisiä työsuhteita koskevia sopimuksia, joissa sovitaan sosiaaliturvasta ja sairausetuksista, jotka tähän asti oli varattu vain perinteisille palkansaajille, sekä soveltuvasta oikeusavusta.

13.8 Tanskassa sekä monissa muissa Euroopan unionin maissa ja Yhdysvalloissa ammattiliitot ovat kritisoineet laajasti uusia digitaalisen työn muotoja, sillä ne jäävät perinteisillä aloilla voimassa olevan työlainsäädännön ja verovelvoitteiden ulkopuolelle. Kuljetusyhtiö Uber, joka on alustatyön symboli, on ollut digitaalitaloudesta käydyssä keskustelun ytimessä. Kysymyksenä on ollut Uber-kuljettajien luokittelu työsuhdetyöntekijöiksi, jolloin Uber olisi velvollinen ilmoittamaan nämä virallisina työntekijöinä, maksamaan työnantajamaksut ja kunnioittamaan työlainsäädäntöä⁽¹⁹⁾. Ammattijärjestöjen tavoitteena on muun muassa neuvotella alustatyöntekijöiden puolesta vähimmäispalkoista, algoritmeissa käytettyjen, arvosteluihin ja arviointeihin vaikuttavien kriteerien avoimuudesta sekä kunnollisista työoloista ja -ehdoista⁽²⁰⁾.

13.9 Alankomaissa myös joustavissa tai "itsenäisissä" työsuhteissa olevat työntekijät ovat alkaneet järjestäytyä.

13.10 Euroopan laajuinen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu metallialalla johti digitalisaation vaikutuksia ja toteutettavia toimia koskevaan yhteiseen kantaan⁽²¹⁾, jonka allekirjoittivat IndustriAll-ammattiliitto ja työnantajajärjestö CEEMET.

13.11 Euroopan tasolla BusinessEurope, UNI Europa, CEEP ja UEAPME ovat allekirjoittaneet yhteisen julistuksen digitalisaation vaikutuksista työelämässä. Siinä korostetaan suuria haasteita, jotka EU:n johtavilla tahoilla ja työmarkkinaosapuolilla on ratkaistavanaan⁽²²⁾.

Bryssel 20. syyskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽¹⁹⁾ Englannissa Uber on tuomittu asiassa Y Aslam, J Farrar et al. vastaan Uber. Uber on valittanut tuomiosta.

⁽²⁰⁾ Digitalisation of the economy and its impact on labour markets, ETUI:n työasiakirja 2016.02; "ReformsWatch", ETUI:n verkkotiedotuspalvelu, 2016; Trade unions must organise people working through platforms, Gunhild Wallin, kesäkuu 2016; Digitalisation and working life: lessons from the Uber cases around Europe, Eurofound, tammikuu 2016.

⁽²¹⁾ An IndustriAll Europe & CEEMET joint position, 8. joulukuuta 2016.

⁽²²⁾ Statement of the European Social Partners on digitalisation, allekirjoitettu sosiaalialan kolmikantahuippukokouksessa 16. maaliskuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Taitojen, myös digitaitojen, hankkiminen ja kehittäminen työn uusien muotojen yhteydessä: uudet politiikat sekä muuttuvat roolit ja velvollisuudet”

(puheenjohtajavaltio Viron pyytämä valmisteleva lausunto)

(2017/C 434/06)

Esittelijä: **Ulrich SAMM**

Toinen esittelijä: **Indrė VAREIKYTė**

Lausuntopyyntö	neuvoston puheenjohtajavaltio Viro, 17.3.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	19.7.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	20.9.2017
Täysistunnon nro	528
Äänestystulos	198/5/16
(puolesta / vastaan / pidättäytyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Digitalisaatio tulee muuttamaan työelämää merkittävästi. On **toimittava nyt**, jotta varmistetaan, että tulevaisuudessa on käytettävissä tarvittavat taidot, joiden avulla Eurooppa voi säilyttää kilpailukykinsä ja kykenee luomaan uusia yrityksiä ja uusia työpaikkoja, ihmiset voivat olla koko työuransa ajan integroituneina työmarkkinoille ja kaikkien hyvinvointi on taattu. Digitalisaation ja automaation nopeus tuo mukanaan myös sosiaalisia riskejä, joita on pyrittävä hallitsemaan kaikkien asianomaisten tahojen – sekä päättäjien että työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan – koordinoiduin ponnistuksin.

1.2 Erittäin suuren kapasiteetin laajakaistaverkkojen saatavuuden myötä työtä tehdään tulevaisuudessa yhä moninaisemmissa epätyypillisissä muodoissa, kuten (usealla taholla tehtävänä) osa-aikatyönä, usean eri toimeksisaajan kanssa tehtävänä työnä ja nk. **joukkotyönä**, jossa työntekijät tarjoavat osaamistaan verkkoalustoilla korkean pätevyys- ja erikoistumistason ammattilaisten verkostona. ETSK korostaa, että epätyypillisen työnteon lisääntyessä **sosiaaliturvan** tarjoamisen ja (myös ikäihmisten) **köyhyyden** torjumisen on oltava tärkeällä sijalla.

1.3 ETSK suhtautuu myönteisesti eräiden maiden ammattiliitto- ja kansalaisyhteiskuntalähtöisiin aloitteisiin **ohjauksen tarjoamiseksi joukkotyön tekijöille**. Tämä on yksittäistapauksissa jo johtanut käytännönsäätöjen laatimiseen joukkotyöalustoja varten. ETSK haluaisi, että komissio omaksuu tämän kehityssuunnan ja ryhtyy soveltamaan sitä Euroopan laajuisesti. Yhä kasvavaan tiedon epäsymmetriaan kuluttajien ja yritysten välillä on puututtava esimerkiksi laatimalla vapaiden ammatinharjoittajien eettisiä säännöstöjä.

1.4 Työ on muuttumassa myös tavanomaisissa yrityksissä. Etenkin tietointensiivistä työtä voidaan tehdä yhä rajoittamattomammin, mikä yhtäältä vastaa monien työntekijöiden **toivetta joustavuudesta**, mutta voi toisaalta johtaa työn intensiivisyyden ja raskuuden lisääntymiseen. **Työnteon jakautuminen yhä useampiin eri paikkoihin** edellyttää uudenlaisia sosiaalisia taitoja.

1.5 **Automaatiolla** ja **roboteilla** tulee olemaan suuri merkitys työn tulevaisuuden kannalta. Ne voivat tulla yksitoikkoisen, raskaan tai vaarallisen työn tilalle, ja yhteistyöhön kykenevät uuden sukupolven robotit voivat avustaa työntekijöitä fyysisesti ja olla erityisen hyödyllisiä fyysisesti toimintarajoitteisille henkilöille. Nykyiset robotit korvaavat lähinnä ruumiillisen työn tekijöitä, mutta vaikutus ulottuu tekoälyn soveltamisen myötä jatkossa myös toimihenkilöammatteihin. Automaation ja robottien käytön avulla voidaan ehkä vakauttaa talous ikääntyvässä yhteiskunnassa.

1.6 Robottien käytön lisääminen työpaikoilla vaikuttaa hyvin moniin **työtehtäviin**. Kuten ennenkin, yhteiskunnan vaurauden lisääntymisen voidaan odottaa johtavan kasvuun ja uusien työpaikkojen syntymiseen tietyillä aloilla, esimerkiksi kulttuuri-, taide-, matkailu-, sosiaali-, koulutus-, viestintä-, viihde- tai terveydenhuoltoalalla. Tämä kehitys voi kuitenkin olla nopeampaa kuin aikaisemmin ja johtaa vääristymiin, joista on käytävä työmarkkinavuoropuhelua jo varhaisessa vaiheessa.

1.7 Etenkin digitaitojen **elinikäisestä oppimisesta** tulee välttämätöntä kaikille, mikä vaatii yhä enemmän joustavuutta yksilöiltä, yrityksiltä sekä kaikilta yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmiltä. Ihmisten on käytettävä paljon nykyistä enemmän aikaa virallisen koulutuksen lisäksi tulevaan ammatilliseen kouluttautumiseen ja arkioppimiseen, ja niitä olisi tuettava mahdollisimman paljon yhdenmukaisella EU:n laajuisella todistus- ja vaatimustasojärjestelmällä. ETSK onkin jo esittänyt tähän liittyen ajatuksia unionin toimista opintovapaiden suhteen.

1.8 Perusopetuksen pitäisi sisältää nykyistä enemmän **interaktiivista digitaalista oppimista**. Digitaidot voivat kuitenkin ulottua ohjelmoimista pidemmälle sen tiedostamiseen, mitä hiiren klikkauksen taustalla tapahtuu: järjestelmän, keskinäisten yhteyksien, sosiaalisten vaikutusten sekä yksityisyydensuoja- ja turvallisuuskysymysten ymmärtämiseen.

1.9 Tulevien taitojen olisi vastattava yhteiskunnan tarpeita ja **työmarkkinoiden tarpeita**. Tähän voidaan päästä ainoastaan työmarkkinaosapuolten sekä julkisten ja yksityisten koulutusjärjestelmien tiiviin yhteistyön avulla. Markkinoiden epävakauden lisääntyminen tuo mukanaan haasteita, sillä yritysten ja työntekijöiden on tulevaisuudessa kyettävä sopeutumaan riittävän nopeasti. Etenkin tämä panee ammattikoulutusjärjestelmät koetukselle.

1.10 Julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden (koulujen, korkeakoulujen, kauppakamarien, ammattiliittojen, koulutuskeskusten) on järjestettävä **ammatillista koulutusta** uuden teknologian alalla erityisesti niiden tahojen tarpeisiin, jotka eivät voi itse järjestää sitä. Esimerkkeinä voidaan mainita **pk-yritykset**, vapaat ammatinharjoittajat ja itsensä työllistävät.

1.11 Pitkän aikavälin kehitykseen, joka saattaa tuoda mukanaan uusia ja ennalta arvaamattomia haasteita, jotka ehkä tekevät tämän päivän taidoista äkkiä tarpeettomia, voidaan varautua parhaiten **yleissivistävän koulutuksen** avulla. Mitä parempi yleissivistävä koulutus, sitä paremmin olemme valmistautuneita tuntemattomaan. Laaja yleissivistävä koulutus antaa myös parhaat eväät erottaa internetissä oleva luotettava tieto ja kasvaa ihmiseksi, joka ei helposti joudu valeutisten uhriksi.

1.12 ETSK on hyvillään komission moninaisista merkityksellisistä aloitteista, jotka liittyvät elinikäiseen oppimiseen, digitaitoihin ja työpaikkoihin, uuteen osaamisohjelmaan ja Erasmus+-ohjelmaan. Komission perustamasta **hyvien käytäntöjen kokoelmasta** voi olla hyötyä viritettäessä EU:n laajuisia keskustelua, jonka olisi johdettava suuntaviivojen ja vaatimusten hyväksymiseen hyvien käytäntöjen perusteella. Järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla voi olla ja tulee olemaan tässä tärkeä rooli.

2. Johdanto

2.1 Digitaaliteknologialla on yhä merkittävämpi sija talous- ja yhteiskuntaelämässä. Se on keskeinen tekijä uusien talousmallien (yhteistyö-, toiminnallinen, kierto-, jakamistalous) kehityksessä. Lisäksi globalisaatiolla, muuttoliikkeellä, yhteiskunnan ikääntymisellä, ilmastonmuutoksella ja kestäväpohjaisten ratkaisujen tarpeella tulee olemaan suuri vaikutus yleensä sosiaaliseen ympäristöön ja erityisesti työelämään. Kehittymässä olevia työn uusia muotoja käsitellään tässä valmistelevassa lausunnossa nimenomaan tarvittavien taitojen, myös digitaitojen, sekä uusien politiikkojen ja muuttuvien roolien ja velvollisuuksien näkökulmasta. Samanaikaisesti laadittavassa toisessa ETSK:n valmistelevassa lausunnossa ⁽¹⁾ käsitellään työn uusia muotoja ja työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden roolia.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rooli ja näkymät työn uusien muotojen yhteydessä”, hyväksytty syyskuussa 2017 (ks. tämän virallisen lehden s. 30).

2.2 Jotta Eurooppa voi säilyttää kilpailukykynsä ja kykenee luomaan uusia yrityksiä ja uusia työpaikkoja sekä takaamaan kaikkien hyvinvoinnin, on annettava etusija **tarvittavien taitojen** kehittämiseksi. Digitalisaation ja automaation nopeus herättää väestön, erityisesti työntekijöiden, keskuudessa **pelkoa** ja aiheuttaa yrityksille **epävarmuutta**, koska asiaan liittyy suuria haasteita. Yhteiskuntamme on vastattava näihin haasteisiin ja sopeuduttava muutoksiin viivytystä kaikkien asianomaisten tahojen – sekä julkisen vallan että kansalaisyhteiskunnan – koordinoitujen ponnistuksien avulla. Eurooppa voi nousta maailman kärkeen kehittyvällä ajanmukaisesti ja omiin arvoihinsa tukeutuen.

2.3 ETSK on vakuuttunut siitä, että työn tulevaisuuden tulisi olla **Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista** ⁽²⁾ käytyjen keskustelujen keskeisenä painopisteenä. ETSK on jo käsitellyt eri kysymyksiä lausunnoissaan digitaalisista sisämarkkinoista ja pk-yrityksistä ⁽³⁾, uudesta osaamisohjelmasta ⁽⁴⁾, eurooppalaisesta gigabittiyhteiskunnasta ⁽⁵⁾, digitaalisen lukutaidon, osaamisen ja osallisuuden parantamisesta ⁽⁶⁾ ja aiheesta ”Teollisuus 4.0 ja digitaalinen muutos” ⁽⁷⁾ sekä tiedonannossaan Erasmus+-ohjelman väliarvioinnista ⁽⁸⁾.

3. Työn tulevaisuus

3.1 Erittäin suuren kapasiteetin laajakaistaverkot avaavat oven monien erilaisten **uusien sovellusten ja toimintaympäristöjen** hyödyntämiselle, esimerkiksi esineiden internet, automaatio, pilvipalvelut, massadatan analysointi ja palveluvoittoiset uudet liiketoimintamallit. Tällaisen kehityksen mukanaan tuomana etuna on, että syrjäisille ja pinnanmuodostuksen takia vaikeasti saavutettavissa oleville alueille voidaan tarjota ammattipalveluja, jotka ovat tänä päivänä suurten taajamien yksinoikeus. Etäkonsultaation, etäseurannan ja etälausuntojen kaltaiset välineet mahdollistavat heikkokuntoisten potilaiden seuraamisen etäyhteyden päästä suoraan kotona ja hyvin pitkälle erikoistuneiden ammattipalvelujen saatavuuden myös pienissä keskuksissa. On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että työn tekemisen tapa muuttuu lähes kaikissa toimijaryhmissä ja ammattiteissa ja että ennustuksiin tulevien vuosikymmenten kehityksestä liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Meidän on sisäistettävä tarve valmistautua tuntemattomaan.

3.2 **Yritysten toimintajärjestelyt** tulevat eriytymään yhä enemmän. Yhtäältä on tavanomaisia yrityksiä (”suojaava tarjonta” yrityksiä), joilla on pysyvä henkilöstö ja joille on myös tärkeää tarjota houkutteleva työympäristö ⁽⁹⁾. Toisaalta on yhä lukuisampia organisaatioita vaihtelevia yrityksiä, jotka tukeutuvat yhä enemmän myös nk. joukkotyön tekijöihin ja kykenevät siten reagoimaan markkinoiden muutoksiin hyvin joustavasti. Joukkotyön tekijät tarjoavat osaamistaan verkkoalustoilla korkean pätevyys- ja erikoistumistason ammattilaisten verkostona; mukana saattaa olla myös jonkin verran alemman pätevyystason työntekijöitä. Lisäksi odotetaan kehittyvän erilaisia organisaatorakenteita sekamuotoisia yrityksiä. Suojaava tarjonta yritykset voivat esimerkiksi ulkoistaa osan liiketoiminnastaan joukkotyön tekijöille. Yhä kasvavaan tiedon epäsymmetriaan kuluttajien ja yritysten välillä on puututtava esimerkiksi laatimalla vapaiden ammatinharjoittajien eettisiä säännöstöjä.

3.3 **Joukkotyön tekijöillä** on vapaus tehdä työnsä joustavina aikoina haluamassaan paikassa. He tarjoavat markkinoilla osaamistaan – joskus mikrotehtävien suorittamista – parhaaksi katsomallaan hinnalla. Sosiaaliturvan puuttuminen tämäntyyppisestä itsensä työllistamisestä (”diginomadit”) tuo kuitenkin mukanaan huomattavia riskejä. Yhteiskunnassamme havaittavissa oleva suuntaus, jossa painopiste siirtyy nk. normaalista työllistymisestä nk. epätyypilliseen työntekoon – joka voi olla joukkotyön lisäksi vaikkapa (usealla taholla tehtävää) osa-aikatyötä tai usean eri toimeksisaajan kanssa tehtävää työtä –, panee **sosiaaliturvajärjestelmämme** ankaralle koetukselle ⁽¹⁰⁾. Myös tämäntyyppisen työn kohdalla on sovellettava joustoturvaa ⁽¹¹⁾ neljää osatekijää eli 1) joustavia ja luotettavia sopimusjärjestelyjä, 2) kokonaisvaltaista elinikäistä oppimista, 3) aktiivista työmarkkinapolitiikkaa ja 4) moderneja sosiaaliturvajärjestelmiä.

⁽²⁾ EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10.

⁽³⁾ ETSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta Digitaaliset sisämarkkinat – suuntauksia ja mahdollisuuksia pk-yrityksille, määrä hyväksyä lokakuussa 2017.

⁽⁴⁾ EUVL C 173, 31.5.2017, s. 45.

⁽⁵⁾ EUVL C 125, 21.4.2017, s. 51.

⁽⁶⁾ EUVL C 318, 29.10.2011, s. 9.

⁽⁷⁾ EUVL C 389, 21.10.2016, s. 30.

⁽⁸⁾ Erasmus+-ohjelman väliarviointi, hyväksyttiin 31. toukokuuta 2017 (tiedonanto).

⁽⁹⁾ Bauer, Wilhelm ym., *Arbeitswelten 4.0. Wie wir morgen arbeiten und leben / Working Environments 4.0. How We Will Work and Live Tomorrow*, Dieter Spath, ed. Stuttgart, Fraunhofer Verlag, 2012.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 54; EUVL C 13, 15.1.2016, s. 161.

⁽¹¹⁾ Ks. tiedonanto ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma: Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen”, COM(2010) 682 final.

3.4 Työ on muuttumassa myös tavanomaisissa yrityksissä, joilla on pysyvä henkilökunta. Nykyisin on varsin samantekevää, missä tietointensiivisiä työtehtäviä ja tietointensiivistä työtä, kuten teknisen suunnittelun tehtäviä tai tutkimus- ja kehittämishankkeita, suoritetaan. Tämänäyttypistä työtä voidaan tehdä yhä rajoittamattomammin, mikä yhtäältä vastaa monien työntekijöiden **toivetta joustavuudesta**, mutta voi toisaalta johtaa työn intensiivisyyden ja raskuuden lisääntymiseen. Toivotunlaisesta työ- ja yksityiselämän tasapainosta on tullut yksi oleellinen työnantajan valinnan kriteeri. Yhteiskuntamme on siirtymässä kohti työnteon jakautumista useisiin eri paikkoihin, mikä edellyttää **uudenlaisia sosiaalisia taitoja** kaikilta työntekijöiltä. Jatkuva tavoitettavissa olo (24/7) voi auttaa yksityiselämän ja työn yhteensovittamisessa, mutta se voi myös olla taakka ja vaarantaa terveyden.

3.5 **Automaatiolla ja roboteilla** on suuri merkitys työn tulevaisuuden kannalta. Hyödyt ovat ilmeisiä: parempi tuottavuus ja luotettavuus sekä yksitoikkoisen, raskaan tai vaarallisen työn siirtyminen muulla tavoin suoritettavaksi. Yhteistyöhön kykenevät uuden sukupolven robotit voivat avustaa työntekijöitä fyysisesti ja olla erityisen hyödyllisiä fyysisesti toimintarajoitteisille henkilöille. Tekoäly mahdollistaa monimutkaisten työtehtävien automatisoinnin, millä on vaikutuksia ruumiillisen työn lisäksi myös toimihenkilöammatteihin (mm. vakuutusala, rahoituspalvelut, kääntäjät, oikeudellinen neuvonta)⁽¹²⁾. Automaation ja robottien käytön avulla voidaan ehkä vakauttaa talous ikääntyvässä yhteiskunnassa.

3.6 Robotit korvaavat alkuvaiheessa ihmistyöntekijöitä, mutta jatkossa voi syntyä uusia työpaikkoja. Julkisuudessa keskustellaan usein siitä, miten monta **työpaikkaa** tulee **häviämään** ja miten monta uutta työpaikkaa samanaikaisesti saattaa **syntyä**. Suuntaus on selvä, mutta määrät vaihtelevat suuresti. Maailman talousfoorumi on esimerkiksi ennustanut, että viidessätoista suurimmassa kehittyneen ja nousevan talouden maassa menetetään vuosina 2015–2020 työmarkkinoiden mullistavien muutosten seurauksena yli 5,1 miljoonaa työpaikkaa, kun tekoäly, robotit, nanoteknologia ja muut sosioekonomiset tekijät korvaavat ihmistyövoiman tarvetta. Samojen teknisten edistysaskeleiden arvellaan toisaalta synnyttävän samaan aikaan 2 miljoonaa uutta työpaikkaa⁽¹³⁾. Robotteja käytettäessä tuottavuus tulee kiistatta parantumaan, mikä on hyvä talouden ja yhteiskunnan kannalta, koska tämä kasvattaa bkt:tä. On lähes mahdotonta ennustaa, millä tavoin bkt:n lisäys tullaan hyödyntämään uusien työpaikkojen luomiseksi⁽¹⁴⁾. Aiempien kokemusten perusteella automaatio johtaa kasvuun ja uusien työpaikkojen syntymiseen tietyillä aloilla, esimerkiksi kulttuuri-, taide-, matkailu-, sosiaali-, koulutus-, viestintä-, viihde- tai terveydenhuoltoalalla. Tämän suuntauksen voidaan odottaa jatkuvan, mutta mahdollisesti nopeampana kuin aikaisemmin. Seurauksena voi olla vääristymiä, joista on käytävä **työmarkkina-vuoropuhelua** jo varhaisessa vaiheessa.

3.7 Lisäksi **liikenteen** digitalisaatio ja robotisaatio muuttavat syvällisesti työn luonnetta ja taitojen kysyntää. ETSK korostaa, että näihin rakenteellisiin muutoksiin on tärkeä vastata edistämällä oikeudenmukaista ja sujuvaa siirtymää sekä täyttämällä osaamisvajae⁽¹⁵⁾.

4. Taitojen ja osaamisen hankkiminen

4.1 Osaaminen on ehdoton ennakkoedellytys tietämyksen muokkaamiselle tuloksiksi, jotka lisäävät hyvinvointiamme. Digi aika tuo kuitenkin mukanaan uusia haasteita. On odotettavissa, että epätyypillisissä työsuhteissa olevien työntekijöiden määrä kasvaa, eivätkä he useinkaan pääse perinteiseen yritysten järjestämään koulutukseen. **Tekniset ja sosiaaliset taidot**, joihin kuuluu kyky viestiä ja olla vuorovaikutuksessa ihmisten kanssa erilaisissa yhteyksissä ja erilaisten teknisten välineiden avulla, sekä **yritystäjyystaidot** ja huomion kiinnittäminen yhteiskuntavastuuseen ovat nykyisellään jo välttämättömiä. Useimmat koulutusjärjestelmät eivät silti edelleenkaan pysty tarjoamaan niitä, koska järjestelmät on suunniteltu erilaisen aikakauden tarpeisiin. Komitea kehottaa tässäkin yhteydessä jäsenvaltioita lisäämään yhteistyössä EU:n toimielinten ja virastojen sekä eurooppalaisten yritysten kanssa näiden kapasiteettia ja luomaan **koulutus alalle ja taitojen kehittämiseen** – myös työpaikoilla tapahtuvaan koulutukseen ja uudelleen koulutukseen – nykyistä innovatiivisempia ratkaisuja, sillä Euroopassa tarvitaan aitoa ajattelutavan muutosta koulutusalan tavoitteisiin ja toimintatapaan sekä ymmärrystä tämän alan paikasta ja roolista yhteiskunnassa⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Tekoäly ja sen vaikutukset (digitaalisia) sisämarkkinoita, tuotantoa, kulutusta, työllisyyttä ja yhteiskuntaa ajatellen”, hyväksytty 31. toukokuuta 2017 (EUVL C 288, 31.8.2017, s. 1).

⁽¹³⁾ Maailman talousfoorumi, *Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution: The Future of Jobs*. Global Challenge Insight Report, tammikuu 2016, s. 13.

⁽¹⁴⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 14.

⁽¹⁵⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Liikenteen digitalisaation ja robotisaation vaikutukset EU:n toimintapolitiikan linjaamiseen”, hyväksytty heinäkuussa 2017 (EUVL C 345, 13.10.2017, s. 52).

⁽¹⁶⁾ EUVL C 173, 31.5.2017, s. 45.

4.2 **Digitalisaatio** avaa mahdollisuuksia kehittää helppokäyttöisempiä ja räätälöityjä tekniikoita, joiden avulla voidaan tarjota oppijälähtöisempiä oppimispolkuja ja rakentaa **oppimisen jatkumoa** virallisen, epävirallisen ja arkioppimisen välillä. Digitaalisia ratkaisuja voidaan integroida elinikäisen oppimisen strategioihin, ja ne voivat olla tehokas keino kaventaa saavutuksiin ja mahdollisuuksiin liittyviä eroja. Tämä on kuitenkin hyvin riippuvaista siitä, millä tavoin digitaalitekniologia omaksutaan osaksi oppimisympäristöä ja miten sitä hyödynnetään.

4.3 Jotta oppimiskokemuksia ja -tuloksia voidaan parantaa, koulutusjärjestelmässä on sijoitettava oppija kaiken keskiöön: juuri hänen on ohjattava omaa oppimistaan, kouluttautumistaan ja osaamisensa kehittämistä. Tällä tavoin oppijat saavat edellytykset kehittyä tietämyksen hyödyntämiseen kykeneviksi aktiivisiksi digiajan kansalaisiksi, kun he pystyvät määräämään opiskelumuodon, -paikan, -tahdin ja -ajankohdan omien näkemystensä ja arvojensa mukaisesti ottaen myös huomioon eurooppalaiseen identiteettiin kuuluvat arvot, kuten yhteisvastuun ja erilaisuuden kunnioittamisen. Tuleviin teknologiainvestointeihin on näin ollen kytkettävä kiinteästi investoiminen ihmisiin sekä heidän elinikäisen oppimisen mahdollisuuksiensa lisääminen.

4.4 Tulevien taitojen olisi myös vastattava yhteiskunnan tarpeita ja **työmarkkinoiden tarpeita**. Tähän voidaan päästä ainoastaan julkisten ja yksityisten oppilaitosten sekä kaikkien muiden asianomaisten eturyhmien, myös työmarkkinaosapuolten ja yritysten, tiiviin yhteistyön avulla. Markkinoiden epävakauden lisääntyminen tuo mukanaan haasteita, sillä yritysten ja työntekijöiden on tulevaisuudessa kyettävä sopeutumaan riittävän nopeasti. ETSK ilmaisi vuonna 2010 ⁽¹⁷⁾ kannattavansa työllisyys- ja ammattitaitokysymyksiä käsittelevien Euroopan tason **alakohtaisten neuvostojen** perustamista. Tällaisia neuvostoja on toistaiseksi perustettu vain kahdella alalla, ja neljätoista niitä koskevaa hanketta on vielä alkuvaiheissaan. ETSK tiedustelee Euroopan komissiolta selitystä siihen, miksi kehitys on ollut näin hidasta ja miksi siihen ei saada tarvittavaa tukea eri aloilta ja kansallisilta instituutioilta.

4.5 Oppijoita tulee ohjata **innovatiivisten** tietämyksen luomisen **tapojen** pariin. Tämä edellyttää sosiaalisten, fyysisten, digitaalisten, virtuaalisten ja mobiilipohjaisten oppimisympäristöjen sulauttamista yhteen ja oppimista oppimaan. Asioiden selvittelyyn pohjautuva, hankepohjainen ja ilmiöpohjainen oppiminen, opiskelijoita aktivoiva toiminta sekä yhdessä tapahtuva ja käänteinen oppiminen ovat kaikki esimerkkejä pohdiskelevampaan ja osallistavampaan oppimiseen johtavista toimintatavoista. Yksi mahdollinen tapa kuroa osittain tai kokonaan umpeen teknologisten innovaatioiden ja pedagogiikan välisiä kuiluja on nivoa virallisen, epävirallisen ja arkioppimisen rakenteet nykyistä tehokkaammin toisiinsa.

4.6 **Elinikäinen oppiminen** on välttämätöntä yhteiskunnalle ja kaikille asiaankuuluville toimijoille. Se alkaa vankalla yleissivistävällä koulutuksella, joka on oleellinen osa uusiin ja ennalta arvaamattomiin haasteisiin valmistautumista pohjustavaa yksilön kehitystä, ja jatkuu hyvin pitkään ammatillisen täydennyskoulutuksen ja arkioppimisen puitteissa. Viimeksi mainittua olisi tuettava yhdenmukaisella **EU:n laajuisella todistus- ja vaatimustasojärjestelmällä** ja myös asiaankuuluvilla yhteisillä välineillä oppimistulosten vertailukelpoisuuden ja vastaavuuden määrittämiseksi. Oppimisvaatimukset tulevat kasvamaan, mikä vaatii yhä enemmän joustavuutta yksilöiltä, yrityksiltä sekä kaikilta yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmiltä. Monialaisuudella tulee siten olemaan yhä suurempi merkitys.

4.7 ETSK toistaa jo aiemmin esittämänsä ehdotuksen ⁽¹⁸⁾ siitä, että olisi osoitettava, tarvitaanko unionin tasolla toimenpiteitä eräiden jäsenvaltioiden myönteisten kokemusten levittämiseksi kaikkialle EU:hun.

4.8 Nykyisiä järjestelmiä ei yleisesti ottaen ole mukautettu digitaalisten työmarkkinoiden rakenteeseen, ja näillä epätavallisen työn merkitys tulee kasvamaan. Nykyiset järjestelmät tavoittavat perinteisissä työsuhteissa olevat työntekijät – jos lainkaan – työpaikoilla järjestettävän koulutuksen kautta. Järjestelmät on saatettava ajan tasalle, jotta kaikki työmarkkinoilla olevat voivat osallistua koulutukseen. EU:ssa on asetettava käyttöön paljon nykyistä enemmän varoja koulutukseen tehtäviin investointeihin, sillä muutoin asianmukaisesta koulutuksesta tulee vain harvojen etuoikeus. Tämä on merkittävä kysymys, sillä vain ihmisillä, joilla on ajanmukaiset taidot, on hyvät mahdollisuudet löytää ihmisarvoinen ja kohtuullisen palkan tarjoava työpaikka.

⁽¹⁷⁾ EUVL C 347, 18.12.2010, s. 1.

⁽¹⁸⁾ EUVL C 13, 15.1.2016, s. 161.

4.9 **Digitaitoja** on alettava opettaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kouluopetusta ⁽¹⁹⁾, ja perusopetuksen pitäisi sisältää nykyistä enemmän interaktiivista digitaalista oppimista ⁽²⁰⁾. Digitaidot voivat kuitenkin ulottua ohjelmoimista pidemmälle sen tiedostamiseen, mitä hiiren klikkauksen taustalla tapahtuu: järjestelmän, keskinäisten yhteyksien, sosiaalisten vaikutusten sekä yksityisyydensuoja- ja turvallisuuskysymysten ymmärtämiseen.

4.10 **Digitaalisilla välineillä** on suuri merkitys opetuksen muuttajana ja tukena, ja ne voivat näin lisätä oppijoiden sitoutuneisuutta ja parantaa tuloksia ⁽²¹⁾. Koska **kouluttajien ja opettajien** rooli tulee korostumaan, heidän on mukautettava uudessa opetusympäristössä osaamisensa uusiin lähestymistapoihin, teknikiin ja tietämykseen. Kouluttajien laadullisesta valmentamisesta tulee siksi keskeistä samoin kuin heidän asemastaan ammatillisen joustavuuden, palkkauksen, sosiaaliturvan yms. suhteen. ETSK suosittaa EU:ssa onnistuneesti toteutettujen esimerkkien ⁽²²⁾ noudattamista laadullisen muutoksen aikaansaamiseksi kaikissa eurooppalaisissa koulutusjärjestelmissä. Komitea kehottaa investoimaan enemmän **opettajien** ja muiden kouluttajien peruskoulutukseen ja jatkuvaan **ammattilliseen kehittämiseen**.

4.11 Sen lisäksi, että tuetaan virallisen koulutuksen piirissä toimivien ponnisteluja elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien tarjoamiseksi, tulee tukea myös **epävirallisen koulutuksen tarjoajia**. Heillä on edellytykset saada yhteys vähäosaisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, ja he pystyvät varmistamaan, että ihmiset saavat mahdollisuuden elinikäiseen oppimiseen, myös mahdollisuuden hankkia validointi digitaalisten, verkkopohjaisten ja avoimien oppimisresurssien ja -työkalujen sekä erilaisten arviointi- ja itsearviointimenetelmien ja kehittävien ja kokoavien menetelmien avulla hankitulle opille.

4.12 Digitaaliteknologialla voidaan parantaa opetus- ja oppimisprosesseja, mutta se voi myös edistää perinteisen kokoavan lähestymistavan täydennykseksi soveltuviin **uudenlaisten arviointimenetelmien** – mm. itsearvioinnin – kehitystä. Kyse on menetelmistä, joiden avulla arvioinnista tehdään kiinteä osa oppimista hyödyntämällä tekoälyä, koneälyä, oppimisanalytiikkaa ja uusia tapoja linkittää arviointi oppimateriaaleihin. Analyysitekniologian käyttö mahdollistaa nopean palautekierron ja sen myötä reaaliaikaisen arvioinnin, mikä tekee oppimisesta yksilöllisempää.

4.13 Jokaisen tutkimusalan digitalisoituminen luo tarpeen käsitellä yliopistotason tieteellisessä ja tutkimustyössä valtavia määriä tieteellistä dataa. Tarkoitukseen soveltuva (kansallisen ja kansainvälisen tason) infrastruktuuri mahdollistaa tämän datan käytön ja analysoinnin myös etäyhteyksien päästä. Euroopassa suunnitellaan tieteen ja innovoinnin vauhdittamiseksi tarvittavan infrastruktuurin rakentamista, ja tänne tarvitaan vuoteen 2025 mennessä arviolta puoli miljoonaa **data-asiantuntijaa** ⁽²³⁾. Tällaisen data-asiantuntijoiden ydinjoukon muodostaminen vaatii Euroopalta yhteisiä ponnistuksia. Korkean tason koulutus jäsenvaltioissa on tässä tärkeää, ja sen lisäksi on hyödynnettävä EU-tason järjestelyjä, kuten Erasmus +-ohjelmaa ja Marie Skłodowska-Curie -toimia.

5. Julkisen politiikan ja kansalaisyhteiskunnan rooli

5.1 Euroopassa on monia hyviä esimerkkejä siitä, miten digiajan uusien taitovaatimusten kanssa kannattaa menetellä. ETSK on hyvillään komission moninaisista aloitteista, jotka liittyvät elinikäiseen oppimiseen, digitaatioihin ja työpaikkoihin, uuteen osaamishjelmaan ja Erasmus+-ohjelmaan. Komission perustamasta **hyvien käytäntöjen kokoelmasta** voi olla hyötyä viritettäessä EU:n laajuisia keskustelua hyviin käytäntöihin perustuvien suuntaviivojen ja vaatimusten määrittämiseksi. Järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla voi olla ja tulee olemaan tässä tärkeä rooli.

5.2 ETSK haluaa korostaa EU:n virastojen, kuten **Eurofoundin** ja **Cedefopin**, erittäin arvostettua työtä. Jos virastot parantaisivat keskinäistä yhteistyötään, voisivat vaikutukset sekä jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten osoittama kiinnostus olla suurempia.

5.3 **Järjestelmä, jonka kautta taitoja ja osaamista kehitetään** tulevaisuuden töitä silmällä pitäen, on luotava nyt. Se olisi mahdollisuuksien mukaan perustettava taitojen arviointiin ja taitotarpeiden ennakointiin siten, että pitkän aikavälin taitotarpeet kartoitetaan kaikilla tasoilla ja samaan aikaan Euroopan tasolla perustetaan yhä enemmän työllisyys- ja ammattitaitokysymyksiä käsitteleviä alakohtaisia neuvostoja. Tavoitteena on välttää osaamisvajeiden muodostuminen ja osaamisen kohtaanto-ongelmat. Kaikkien sidosryhmien, asianomaiset julkiset ja yksityiset tahot mukaan luettuina, on ryhdyttävä tähän viipymättä.

⁽¹⁹⁾ EUVL C 451, 16.12.2014, s. 25.

⁽²⁰⁾ Esimerkiksi Japanissa pelien kehittyminen kuuluu oppimäärään viiden vuoden iästä lähtien ja Virossa perustason ja visuaalista ohjelmointia opetetaan toiselta luokalta alkaen. Näitä voidaan ehkä käyttää malliesimerkkeinä.

⁽²¹⁾ Tekniikan tulevaisuudentutkimuksen laitos, Policy brief on ICT for Learning, Innovation and Creativity, 2008.

⁽²²⁾ Suomen koulutusjärjestelmä ylipäättään, Ørestadin lukio Kööpenhaminassa, Egalia-esikoulu Tukholmassa jne.

⁽²³⁾ Eurooppalaisia avoimen tieteen pilvipalveluja käsittelevä komission korkean tason asiantuntijaryhmä, *Realising the European Open Science Cloud*, 2016, s. 12.

5.4 Tulee määrittää selkeät **roolit virallisen koulutuksen eri tasoille** ja nivoa tasot toisiinsa esimerkiksi näin: esikoulussa ruokitaan luovuutta ja mielikuvitusta, kouluopetuksessa yhdistetään luovuuteen vankka perustietämys ja kannustetaan kriittiseen ajatteluun ja tiedon soveltamiseen, ammatillisessa koulutuksessa kartutetaan monialaisia erikoistaitoja ja korkeammilla koulutustasoilla laajennetaan monialaista ammatillista tietämystä ja ajattelua.

5.5 **Yritysten** työntekijöilleen **tarjoama ammatillinen koulutus** on hyvin tärkeää. Yritysten, korkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyö on tässä yhteydessä ratkaisevaa. **Epävirallista koulutusta** tarjoavien eli virallisen järjestelmän ulkopuolista koulutustoimintaa järjestävien organisaatioiden määrä tulee kasvamaan. Kansalaisyhteiskunnan piirissä voitaisiin muodostaa uudentyypisiä foorumeita osaamisen kehittämistä varten yhteistyössä yksityishenkilöiden, instituutioiden ja intressiryhmien kanssa.

5.6 **Pk-yritykset** tarvitsevat erityistä tukea ulkopuolisilta tahoilta, sillä niillä on lähtökohtaisesti rajalliset koulutusresurssit – etenkin kun on kyse kehittyvästä uudesta teknologiasta eikä erityisosaamista ole vielä talon sisällä. Koulutusohjelmien järjestämisessä voisivat auttaa esimerkiksi **kauppakamarit** tai vapaita ammatinharjoittajia edustavat järjestöt yhdessä koulujen, korkeakoulujen ja yksityisten koulutuskeskusten sekä kumppanuusperiaatteella toimivien julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden kanssa.

5.7 **Arkioppimisen** merkitys aitona elinikäisen oppimisen prosessina, jossa kukin yksilö oppii taitoja ja kartuttaa tietopääomaansa arjen kokemusten myötä, tulee korostumaan. Tällaisen oppimisen laatua voitaisiin parantaa televisiokanavilla, internetfoorumeilla tai muun median kautta tarjottavien julkisrahoitteisten ohjelmien avulla. **Tiettyjen vaatimustasojen asettaminen ja todistukset** voisivat auttaa varmistamaan tällaisen oppimisen tulosten mitattavuuden ja vertailukelpoisuuden, etenkin työpaikan vaihdon yhteydessä.

5.8 Koulutuksen kaikki erilaiset muodot huomioon ottaen on tarpeen kehittää arkioppimisen **vertailtavuuden ja vastaavuuden** määrittämiseksi jo käytettävissä olevia välineitä. Aiempien opintojen, oppimistulosten ja pätevyyksien nykyisiä tunnustamisjärjestelmiä on tarkistettava, jotta niistä saataisiin luotettavia ja kaikkien saatavilla olevia vakiokäytäntöjä ja jotta oppijat saataisiin paremmin tiedostamaan oma kokemuksensa, pätevyytensä ja osaamisensa.

5.9 **Sosiaaliturva** ja keskitetty sopiminen ovat ongelmallisia kysymyksiä eritoten joukkotyötä tekeville ja epätyypillisessä työsuhteessa oleville. Yhä useampia tällaisia ”diginomadeja” uhkaa köyhyys vanhuuden koitettua. Julkisen politiikan puitteissa on laadittava säännöksiä ongelman ratkaisemiseksi. Näihin kysymyksiin on jo jonkin verran pureuduttu työmarkkinavuoropuheluun liittyvin aloittein. Yksi hyvä esimerkki on Saksan IG Metall -ammattiliiton perustama faircrowdwork.org-internetfoorumi, jossa annetaan **opastusta joukkotyön tekijöille**. Liitto on kehitellyt yhdessä muiden sidosryhmien kanssa käytäntösäännöt joukkotyöalustoja varten. ETSK haluaisi nähdä, että parhaiksi seuloutuneet käytännöt otetaan käyttöön Euroopan laajuisesti.

Bryssel 20. syyskuuta 2017.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

20. JA 21. SYYSKUUTA 2017 PIDETTY ETSK:N 528. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n tulliliiton ja sen hallinnoinnin kehittämisestä”

(COM(2016) 813 final)

(2017/C 434/07)

Esittelijä: **Dimitris DIMITRIADIS**

Lausuntopyyntö

Euroopan komissio, 17.2.2017

Oikeusperusta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla

Vastaava erityisjaosto

”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”

Hyväksyminen erityisjaostossa

5.9.2017

Hyväksyminen täysistunnossa

20.9.2017

Täysistunnon numero

528

Äänestystulos

162/0/3

(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK:n mukaan tehokas tulliliitto on olennainen edellytys Euroopan yhdentymisprosessille pyrittäessä varmistamaan tavaroiden vapaa liikkuvuus, vahvistamaan EU:n kilpailukykyä ja sen kauppa- ja neuvotteluvalmiuksia, mutta se on myös tärkeä turvallisuusunionin kehittämisen kannalta, sillä se auttaa merkittävästi torjumaan uusia ja ennennäkemättömiä turvallisuusuuhkia suojaten samalla kansalaisten turvallisuutta ja taloudellisia intressejä.

1.2 ETSK katsoo, että uuden tullilainsäädännön päätavoitteena on yksinkertaistaa menettelyjä ja mukauttaa ne viimeisiin tietoihin, ja että unionin tullikodeksin tehokas soveltaminen auttaa vahvistamaan EU:n taloudellista kilpailukykyä maailmanlaajuisesti.

1.3 ETSK kannattaa komission ehdotusta tulliliiton hallinnoinnin kehittämisestä, mutta uskoo, että hallinnoinnin kattava käyttöönotto edellyttää monitasoista uudistusta ja päättäväistä toimintaa teknisellä tasolla kuitenkin niin, ettei muuteta EU:n toimivaltaa tai horjuteta toimielinten välistä tasapainoa. ETSK korostaa kuitenkin, että mahdolliset uudistukset eivät saa vaikeuttaa laillisen kaupan edistämistä tai perusoikeuksien suojelua.

1.4 ETSK katsoo, että tullilainsäädännön tehokas soveltaminen tarkoittaa ennen kaikkea pyrkimystä minimoida mahdollisuudet jäsenvaltioiden hallintojen eroaviin tulkintoihin. Tätä ennen on saatava valmiiksi yhteentoimivat tietokoneistetut järjestelmät ja siirryttävä täysin digitaaliseen ympäristöön, jossa käytetään kansallisten viranomaisten organisoimien ja toiminnan perustana olevia erilaisia resursseja.

1.5 ETSK katsoo, että on siirryttävä automaattiseen keskitettyyn tulliselvitykseen rikollisen toiminnan ehkäisemiseen ja torjumiseen ja EU:n taloudellisten etujen suojelemiseen tähtäävien toimenpiteiden koordinoinnin helpottamiseksi siten, että voidaan suojata yritysten ja eurooppalaisten kuluttajien oikeudet, edut ja turvallisuus. ETSK kehottaakin perustamaan Euroopan syyttäjänviraston, joka vaikuttaisi tähän myönteisesti.

1.6 ETSK:n mukaan tarvitaan yhteinen eurooppalainen tullistrategia, jossa otetaan huomioon tulliviranomaisten kaksitahoinen rooli: rajavalvonta yhdessä muiden tehtävien kanssa – tullitarkastukset, tullin kantaminen – sekä rikollisen toiminnan ehkäisemiseen ja torjuntaan osallistuminen. Samaan aikaan on mahdollistettava aineellisten ja henkilöresurssien optimointi investoimalla aineellisten resurssien lisäämiseen ja kehittämiseen ja asettamalla etusijalle henkilöstön koulutus ja valmiuksien parantaminen sekä kehittämään EU:n hallinnollisia tukitoimenpiteitä asiaankuuluvan lainsäädännön soveltamista ja soveltamisen tiukempaa valvontaa varten.

1.7 ETSK katsoo, että strategia on suunniteltava siten, että otetaan huomioon niiden talouden toimijoiden moninaisuus, joiden on noudatettava tullilainsäädäntöä, välitön tarve hyödyntää uusia tekniikoita ja innovaatioita varmistaen samalla yksilöille tietosuojaa ja yrityksille teollis- ja tekijänoikeuksien ja kaupallisten oikeuksien suoja sekä ottaen myös lukuun inhimillinen tekijä, joka on tulliviranomaisten kantava voima. Erityistä huomiota on kiinnitettävä mikroyrityksiin, pieniin ja keski-suuriin yrityksiin ja kuluttajiin.

1.8 ETSK:n mielestä hajautetun toimintamallin toimivuutta on vahvistettava hallinnollisella yhteistyöllä, ja tukielimen tai -organisaation on huolehdittava keskitetystä koordinoinnista komission ohjauksessa ja tullipoliittisen ryhmän osallistuessa toimintaan, jotta voidaan antaa apua unionin tullikoodeksin täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä. Tälle elimelle voitaisiin myös antaa tehtäväksi muun muassa toteuttaa toiminta- ja koulutusohjelmia, joissa keskitytään erityisesti turvallisuuskysymyksiin, tarjota korkeatasoista erikoisasiantuntemusta ja edistää ammattiosaamista tullialalla. Samalla se voisi antaa suuntaviivoja uusiin haasteisiin vastaamiseksi nopealla ja suoralla tavalla.

1.9 ETSK pitää myös ensiarvoisen tärkeänä laajentaa ja vahvistaa Tulli 2020- ja Fiscalis 2020 -ohjelmia. Ne voivat toimia katalysaattorina hallinnointiin (koulutus, tiedon levittäminen, operatiivinen toiminta, varustus jne.) tarkoitetun rahoituksen kohdennetussa käytössä.

1.10 ETSK toivoo, että kiihdytetään prosessia keskinäisen hallinnollisen avun sopimusten tekemiseksi kauppakumppanien kanssa täysin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa jatkuvasti kasvavan kauppayhteistyön ja kaupan helpottamista koskevan Maailman kauppajärjestön (WTO) sopimuksen mukaisesti.

1.11 ETSK pitää tarpeellisena ryhtyä keskeisiin toimenpiteisiin suojelun ja turvallisuuden aloilla, joilla tulliviranomaisilla on jo haasteita. Komitea katsoo näin ollen, että tulli- ja poliisiviranomaisten yhteistyön institutionaalista puolta tulee vahvistaa ja yhteistyötä tulee koordinoita keskitetysti. On myös lujitettava monialaista yhteistyötä eurooppalaisten virastojen ja hajautettujen yksiköiden välillä. Tavoitteena on unionin toiminnan tehostaminen ja sen läsnäolon lisääminen ulkorajoilla jäsenvaltioiden välityksellä. Yhteistyöllä tulisi tähdätä muun muassa terrorismin rahoituksen ja asekaupan torjumiseen sekä kaksikäyttötuotteiden ja niihin liittyvän tekniikan valvonnan tiukentamiseen. Lisäksi on pyrittävä torjumaan tehokkaasti ja tuloksellisesti luvaton jäljentämistä ja väärentämistä.

1.12 ETSK katsoo, että kaikkiin toteuttaviin toimenpiteisiin tulee liittyä avoin vuoropuhelu kaikkien sidosryhmien kanssa (yritykset, kuluttajat, tulliviranomaiset, tullivirkamiehet, ammattiliitot ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot), jotta voidaan saada selkeämpi ja kattavampi kuva ratkaistavista kysymyksistä ja ottaa huomioon kaikkien osapuolten edut.

1.13 Lopuksi ETSK toteaa, että riippumatta siitä, mikä toimintatapa valitaan tulliliiton uudistamiseen, siinä on otettava asianmukaisesti huomioon unionin ulkorajojen muutokset brexitin myötä.

2. Yleisiä huomioita tulliliitosta

2.1 Tulliliitto on ollut yksi Euroopan yhdentymisen ehdottomista edellytyksistä erityisesti sen varmistamiseksi, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden yhdenmukainen ja sujuva toteutuminen tapahtuu turvallisella, avoimella, ympäristöä kunnioittavalla ja kuluttajaystävällisellä tavalla, joka on tehokas rajat ylittävän, lain mukaan rangaistavan toiminnan torjumiseksi ⁽¹⁾.

2.2 Tulliliitto on sisämarkkinoiden kulmakivi ja sen tulee näin ollen vastata täysin sisämarkkinoiden tarpeisiin. Se on lisäksi auttanut vahvistamaan EU:n kilpailukykyä maailmanlaajuisilla markkinoilla. Tullimaksujen osuus unionin talousarviossa on myös erittäin merkittävä. Vuonna 2015 niiden tuottamat tulot olivat 18,6 miljardia euroa eli noin 13,6 prosenttia EU:n talousarviosta.

2.3 Suojatoimenpiteiden eli kieltojen ja EU:n kansalaisten turvallisuuden ja turvaamisen varmistamiseen tähtäävien toimien ohella tulliliiton luominen edellyttää myös sellaisten toimenpiteiden käyttöönottoa tai uudistamista kuin yhteinen kauppapolitiikka ja yhteinen ulkoinen tariffi sekä tullietuuksien käyttöönottoa EU:n ja naapurimaiden sekä mahdollisten ehdokasmaiden kanssa tehtyjen assosiaatiosopimusten mutta myös kolmansien maiden kanssa tehtyjen vapaakauppasopimusten kautta.

2.4 Tulliliiton tavoitteena on helpottaa laillista kauppaa ja pyrkiä näin torjumaan petoksia liiketoimissa ja estämään samalla laittomiin tarkoituksiin tai terrorismiin mahdollisesti käytettävien tavaroiden laitton liikkuminen ja laitton rahaliikenne.

3. Tiedonannon pääsisältö

3.1 Komission tarkoituksena on käynnistää tiedonannolla vuoropuhelua tulliliiton uudistamisesta, jotta se vastaisi uutta tilannetta, joka on muuttunut aikojen kuluessa seuraavilta osin:

- EU:n laajentumisen ja syventymisen aiheuttamat sisäiset haasteet ja julkishallinnon merkittävät laadulliset ja lainsäädännölliset erot, jotka ovat johtaneet väistämättä tulojen vähentymiseen ja toiminnallisten tarpeiden lisääntymiseen samassa suhteessa
- jatkuvasti lisääntyvät ulkoisen turvallisuuden haasteet ja uhat – tärkeimpänä esimerkkinä muulta peräisin oleva terrorismi ja rajat ylittävä rikollisuus – yhdessä niiden tekijöiden kanssa, jotka liittyvät kansainvälisen kaupan globalistumiseen – muun muassa jatkuvasti kehittyvät liiketoimintamallit ja toimitusketjut ja liiketoimien volyymin kasvu kolmansien maiden kanssa tehtyjen sopimusten johdosta – ja internetin käyttöön.

Tavoitteena on tulliliiton perustekijöiden rakenteellinen uudistaminen ja uuden hallinnointimallin luominen.

3.2 Komissio korostaa tiedonannossaan tarvetta tehostaa tulliliittoa uudistamalla sen arkkitehtuuria, jotta voidaan vauhdittaa EU:n tulliviranomaisten välistä yhteistyötä ja luoda rakenteita, jotka voivat kehittyä mukautuvalla ja joustavalla tavalla.

3.3 Tarkasteltavana olevassa tiedonannossa ei ehdoteta EU:n toimivallan laajentamista uusille aloille, vaan siinä pyritään uudistamaan tulliliiton alalla toteutettavia toimintalinjoja tekemällä niistä aiempaa joustavampia ja tehokkaampia, jotta voidaan vastata jatkuvasti muuttuviin tilanteisiin.

4. Ongelmakohtia, jotka on otettava huomioon

4.1 Unionin tullikodeksin tarkistaminen toi mukanaan merkittäviä muutoksia kaupan yksinkertaistamiseksi ja helpottamiseksi. Tullilainsäädäntö ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva lainsäädäntö on kuitenkin kokonaisuudessaan edelleenkin erittäin monimutkaista, sillä voimassa on noin 1 127 eri tekstiä (sopimuksia, direktiivejä, asetuksia ja päätöksiä) ⁽²⁾. Tämä tekee vaikeaksi vedota asiaa koskeviin säännöksiin ilman unionin lainsäädännön tuntemusta.

⁽¹⁾ EUVL C 229, 31.7.2012, s. 68.

⁽²⁾ Itsearviointitutkimus (kansallisten tulliviranomaisten arviointi tulliliiton toiminnasta). Study on the Evaluation of the Customs Union (Specific Contract No. 13 implementing Framework Contract No. TAXUD/2010/CC/101, DG TAXUD, 2013).

4.2 Aiemmassa järjestelmässä oli eittämättä enemmän epäselvyyksiä. Tämä jätti kansalliselle lainsäädännölle tilaa, mikä johti kyseenalaisiin seurauksiin, jotka olivat haitallisia yhdenmukaiselle soveltamiselle. Unionin tullikoodeksin kattava kodifiointi merkitsee, että unionin lainsäädäntö on suoraan sovellettavissa ja sillä on välitön vaikutus, vaikka sitä sovelletaan edelleenkin yksinomaan kansallisissa tullijärjestelmissä, jotka eroavat toisistaan merkittävästi organisaatioina. Tämä johtaa hajanaisuuteen, suurempaan hallintotaakkaan, byrokraattisiin häiriöihin ja viivästyksiin⁽³⁾. Lisäksi poikkeuksellisen pitkä siirtymäaika aiheuttaa epävarmuutta ja saattaa olla vahingoksi yrityksille, erityisesti mikroyrityksille, pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yritykset) sekä kuluttajille.

4.3 Tulliviranomaiset ovat perinteisesti vastanneet tullimaksujen ja välillisten verojen kantamisesta, mutta nyt niitä pyydetään auttamaan myös unionin ulkorajojen vahvistamisessa ja niin ulkoisesti kuin sisäisesti haitallisten laittomien käytäntöjen torjumisessa.

4.4 EU:n laajentumiset ovat rasittaneet entisestään hajautettua mallia, joka edellyttää yli 120 000 tullivirkailijan koordinoitua ja uudelleenkouluttamista, sillä tullijärjestelmien, tarkastusmekanismien, logistisen infrastruktuurin – joka vaatii nyt huipputeknologian järjestelmiä – tullitoimipaikkojen henkilöstön ja resurssien välillä on merkittäviä eroja.

4.5 Uuden tekniikan soveltaminen Euroopan teollisuudessa ja digitaalisten sisämarkkinoiden luominen sekä ehdotettu alv-uudistus merkitsevät edistystä, mutta ne lisäävät tarvetta joustaville tullimenettelyille, jotka mukautuvat modernien liiketoimien mutkikkaaseen luonteeseen. Sama pätee kehittyviin tuotantomalleihin ja kulutustottumuksiin, kansainvälisen kaupan kasvuun ja EU:n kauppapolitiikan kontekstiin kuuluvan maailmankaupan kehitykseen kohdistuviin uhkiin.

5. Tulliliiton hallinnoinnin käsite ja perusperiaatteet

5.1 Tullihallinnoinnin käsitteen tulisi perustua seuraaviin tekijöihin:

- sekalaiset tehtävät: yhtäältä tullitarkastukset, tullin kantaminen (puhtaasti taloudellinen tehtävä) ja toisaalta unioniin vaikuttavien maailmanlaajuisten uhkien (rikollinen toiminta, terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, ympäristön tilan heikkeneminen ja vaarallisten aineiden kaupasta aiheutuvat kasvavat vaaratekijät) ehkäiseminen ja torjuntaan osallistuminen
- investoiminen soveltamisen tehostamiseen optimoimalla aineellisia ja teknologisia resursseja ja henkilöresursseja ja investoimalla huomattavasti aineellisten resurssien lisäämiseen ja asettamalla etusijalle henkilöstön koulutus ja valmiuksien parantaminen sen ammattimaisuuden lisäämiseksi ja vastuuvollisuuden varmistamiseksi
- EU:n hallinnollinen tuki asiaankuuluvan lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista ja soveltamisen tiukempaa valvontaa varten
- kansallisten tulliviranomaisten keskinäisten yhteyksien parantaminen
- virallisen yhteistyön konkretisoiminen vastausaikojen lyhentämiseksi ja mahdollisimman kattavan toiminnallisen hallinnoinnin varmistamiseksi
- monialainen lähestymistapa turvallisuuskysymyksissä tulliviranomaisten ja lainvalvontaviranomaisten välillä yhteisvaikutusten ja tietojen jakamisen avulla
- digitaalisten sisämarkkinoiden lainsäädäntöpakettien ja EU:n alv-järjestelmän uudistamisen mukanaan tuomiin muutoksiin sopeutuminen
- uuden teknologian ja innovaatioiden hyödyntäminen yksilöiden ja yritysten tietosuojaa kunnioittaen

⁽³⁾ Ks. esimerkiksi ETSK:n lausunto tulliliiton tilasta (EUVL C 271, 19.9.2013, s. 66).

- etusija kaikille suunnitelmille kuluttajien suojelemiseksi ja tulliselvityksen helpottamiseksi ("pienet ensin" -periaatteen mukaisesti)
- hyvän hallinnon, oikeusvarmuuden ja avoimuuden periaatteet
- ensisijainen huomio henkilöstöön ja työpaikkojen säilyttämiseen.

6. Tarvittavat yleiset uudistukset

6.1 ETSK:n kannattaman komission ehdotuksen mukaan tulliliiton toiminnallisesta näkemyksestä tulisi muodostaa edellä mainittujen periaatteiden ja seuraavassa tarkasteltavien kohtien perusteella johdonmukainen strategia, jolla on selkeä aikataulu.

6.2 Unionin uudesta tullikoodeksista on tehtävä vaikutustutkimus ja arviointi, jonka väliversion tulee valmistua vuoden 2017 loppuun mennessä. Mallina tulee käyttää aiempia tutkimuksia, mutta tutkimuksen tulee olla laajempi ja kattaa kaikki toiminta-alat⁽⁴⁾ niin, että strategialla voitaisiin poistaa ongelmat, puutteet, päällekkäisyydet, epä johdonmukaisuudet ja vanhentuneet toimet ja varmistaa, että prosessin seuraavat vaiheet ovat vakaalla pohjalla⁽⁵⁾. Tutkimuksessa tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota vaikutuksiin, jotka kohdistuvat tullihenkilöstöön.

6.3 Pääpaino tulisi asettaa tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoon tulli- ja hallintoviranomaisten välillä käyttäen järjestelmällisesti ja metodisesti tietotekniikkaa. Tätä varten tulisi arvioida olemassa olevia tietokantoja tullitoimen kannalta.

6.4 Jäsenvaltioiden hallintorakenteisiin perustuva hajautettu ja yritystoiminnalle suotuisa malli voi onnistua vain, jos kansallisia hallintoviranomaisia kuunnellaan. Tuleekin luoda pysyvät ja joustavat institutionaaliset rakenteet. Tästä syystä ehdotetaan tukielimen tai -organisaation perustamista Euroopan komission ohjauksessa ja tullipoliittisen ryhmän osallistuessa toimintaan. Tavoitteena on

- antaa apua lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä muun muassa unionin tullikoodeksin soveltamisesta laadittavan kattavan oppaan avulla ja järjestelemällä muita tekstejä
- hallinnoida IT-infrastruktuuria; ottaa mukaan myös eurooppalainen tullialan korkeakoulu⁽⁶⁾, jonka vastuulla on EU:n yhteisen osaamiskartan perusteella
 - varmistaa korkea erikoistumisen taso ja edistää ammattiosaamista tullialalla eurooppalaisiin koulutusohjelmiin tukeutuen
 - järjestää operatiivisia toiminta- ja koulutusohjelmia, joissa keskitytään erityisesti turvallisuuskysymyksiin
- laatia kattava opas unionin tullikoodeksin ja sen täytäntöönpanosäännösten soveltamisesta ja jäsentää asiaankuuluva lainsäädäntö
- hallinnoida yhdessä sähköisiä järjestelmiä sen varmistamiseksi, että tiedot ja menettelyt löytyvät yhdeltä alustalta, jotta voidaan helpottaa kolmansien maiden toimijoiden toimintaa; tätä varten on edistettävä välittömästi siirtymistä paperittomaan ympäristöön ja luotava yhteinen vertailupohja menettelyjen yksinkertaistamiseksi, kuten unionin tullikoodeksissa edellytetään
- päättää mahdollisesti suuntaviivoista, jotta voidaan vastata nopeasti ja suoraan uusiin haasteisiin.

⁽⁴⁾ Commission Communication on Blueprint of EU Customs Union governance reform (DG TAXUD – A1, 07/2015).

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. tammikuuta 2017 unionin tullikoodeksin täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien käsittelystä (2016/2017(RSP)) P8_TA(2017)0011.

⁽⁶⁾ ETSK teki vastaavan ehdotuksen lausunnossaan unionin tullikoodeksista (EUVL C 229, 31.7.2012, s. 68), eurooppalaisen tullialan korkeakoulun muodossa. Euroopan komissio ei ole ottanut ehdotusta huomioon unionin tullikoodeksissa.

ETSK on tämän elimen suhteen edelleen samalla kannalla ja suosittaa eurooppalaisen nopean toiminnan ryhmän perustamista tukemaan tulliviranomaisten erityistä ja tärkeää työtä etenkin unionin ulkorajoilla.

6.5 ETSK katsoo, että komission tullipoliittisella ryhmällä – joka toimii epävirallisesti ja jonka toimivalta ja vaikutus on vähäistä – voisi olla merkittävä rooli tullihallinnon uudella aikakaudella ⁽⁷⁾. ETSK suosittaaakin työjärjestyksen laatimista ja kehottaa jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä, jotta ryhmä voisi toimia mahdollisimman tehokkaasti. ETSK:n mielestä on myös tärkeää, että jäsenvaltiot ja asiantuntijaryhmät vahvistavat merkittävästi nykyistä yhteistyötä tullipoliittisissa asioissa.

6.6 ETSK:n mielestä Tulli 2020 -ohjelma on tuottanut myönteisiä tuloksia tulliliittoa koskevan tiedon levittämisessä ja välittämisessä sekä tullin henkilöstölle että yrityksille. Se on hyödyllinen väline EU:n ja ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden väliseen yhteistyöhön ⁽⁸⁾. Ohjelman laajentaminen ja alustavasti asetetun toiminta-ajan jatkaminen voisivatkin auttaa monialaisten toimien ⁽⁹⁾ käyttöön ottamista seuraavilla aloilla:

- jatkuva, korkeatasoinen koulutus ja tiedottaminen asiaankuuluvalla henkilöstöllä eurooppalaisen datan ja mallien pohjalta
- investointi ja rahoitus noninvasiivisen valvonnan ja laboratoriotestauksen infrastruktuurin kehittämiseksi ja uudenai-kaistamiseksi sekä kansallisten elinten henkilöstöön investoimiseksi, jotta voidaan saattaa loppuun yhtenäinen digitaalinen järjestelmä.

6.7 ETSK katsoo lisäksi, että Tulli 2020 -ohjelma, jonka tavoitteena on parantaa jäsenvaltioiden verotusjärjestelmiä, voisi auttaa myös kehittämään yhteisiä toimenpiteitä ja edistämään tiiviimpää yhteistyötä vero- ja tulliviranomaisten välillä kansainvälisellä tasolla.

6.8 ETSK tulee komission pyrkimyksiä – jotka näkyvät esimerkiksi tiedonannossa arvonnäköveroä koskevasta toimintasuunnitelmasta – vahvistaa yhteistyötä luomalla lainsäätäjille ja muille jäsenvaltioiden viranomaisille välineistö arvonnäköveroon liittyvien veropetosten torjumista varten. Tällaisen välineistön etuna olisi, että se helpottaisi siirtymistä EU:ssa lopulliseen alv-verojärjestelmään rajat ylittävissä kaupassa alkuperämaan periaatteen mukaisesti.

6.9 ETSK kannattaa aloitteita standardien alalla ja Maailman tullijärjestön (WCO) kanssa käytävän vuoropuhelun puitteissa ja on tästä syystä tyytyväinen valtuutetun talouden toimijan ja yhteisen akkreditoinnin ja sertifiointin käyttöönottoon. Komitea kehottaa komissiota tutkimaan mahdollisuutta hienosäätää näitä aloitteita hallintotaakan keventämiseksi ja yritysten esteiden vähentämiseksi.

6.10 ETSK pitää tässä yhteydessä tarpeellisenä ylläpitää ja soveltaa WTO:n sopimusta kaupan helpottamisesta, joka yksinkertaistaa ja selkeyttää kansainvälisiä tuonti- ja vientimenettelyjä, tullimuodollisuuksia ja kauttakulkuvaatimuksia. ETSK pitää myös ratkaisevan tärkeänä vauhdittaa sopimusten tekemistä keskinäisestä hallinnollisesta avusta kauppakumppanien kanssa täysin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa jatkuvasti kasvavan kauppayhteistyön mukaisesti.

6.11 ETSK on tyytyväinen ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tullirikkomuksia ja seuraamuksia koskevasta unionin oikeudellisesta kehyksestä, joka on valitettavasti viivästynyt huomattavasti. Sen hyväksyminen Euroopan parlamentin ensimmäisessä käsittelyssä ilmaisemien kantojen ja ETSK:n jo esittämien huomioiden ⁽¹⁰⁾ pohjalta edistäisi yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden parantamista.

⁽⁷⁾ Tullipoliittinen ryhmä – varsinaiset jäsenet (EU:n tullihallintojen pääjohtajien tasolla (E00944)).

⁽⁸⁾ Mukana on ollut 28 EU-maata ja kuusi ehdokasmaata ja mahdollista ehdokasmaata.

⁽⁹⁾ Ks. esimerkiksi: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_en.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 487, 28.12.2016, s. 57.

6.12 ETSK katsoo, että on luotava keskitetty eurooppalainen asiointipiste (portaali) yhtenäisen tarkastusmallin pohjalta, jotta voidaan minimoida hallintotaakka ja yksinkertaistaa huomattavasti tulliselvitysmenettelyitä. Tämä edellyttää, että luodaan välittömästi EU:n sertifikaattien tietokanta ja kehitetään sertifikaattien automaattinen tarkastus.

6.13 ETSK on huolissaan brexitin EU:n ulkorajoille mukanaan tuomista muutoksista. Komitea kannattaa kuitenkin täysin avoimia, vilpittömässä mielessä käytäviä neuvotteluja. Komitea katsoo, että on varmistettava sitoutuminen Pohjois-Irlannin rauhanprosessiin ja että on vältettävä tiukkaa rajavalvontaa, mutta niin, ettei se vahingoita unionia ja sen etuja.

7. Vaadittavat erityiset uudistukset (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, terveys- ja turvallisuus, ympäristötoimenpiteet)

7.1 Tällä alalla painopisteenä tulisi olla EU:n ulkorajojen suojeleminen uhkia vastaan luomalla yhteisvaikutuksia naapurimaiden tai ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden ja niiden tulliviranomaisten kanssa. Näin voitaisiin hallita poikkeuksellisten turvallisuustilanteiden (petokset ja niihin liittyvät laittomat toimet, terrorismi, terveyteen, eläinlääkintään ja kasvinsuojeluun liittyvät vaaratilanteet tai ympäristövahingot) aiheuttamia riskejä ja samalla tarkastella mahdollisuuksia parantaa samoista syistä kansainvälistä yhteistyötä etenkin mahdollisten ja nykyisten kauppakumppaneiden kanssa.

7.2 Olisi tutkittava tarkkaan tarvetta tarkistaa muuta erityistä lainsäädäntöä, joka on ollut voimassa yli kymmenen vuotta ilman muutoksia ja jolla on huomattavaa vaikutusta tullihallintoon. REFIT-foorumi voisi olla hyödyllinen väline sen arvioimiseksi, onko tullialan lainsäädännön sääntelykehys tässä suhteessa tarkoituksenmukainen. ETSK korostaa kuitenkin, että mahdolliset uudistukset eivät saa vaikeuttaa laillisen kaupan edistämistä tai perusoikeuksien suojelua.

7.3 ETSK arvostaa tullialan riskinhallintaa koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman kehittämistä ja täytäntöönpanoa ja panee merkille komission edistymisraportissaan vuonna 2016 toteaman tarpeen lisätä toimia tullialan ulkopuolisilla aloilla.

7.4 ETSK on myös tyytyväinen kahdenvälisellä tasolla toteutettuihin toimiin, mutta katsoo, ettäulli-, oikeus- ja poliisiviranomaisten yhteistyön institutionaalista puolta tulee vahvistaa, jotta voidaan torjua tehokkaammin terrorismin rahoittamista ja asekauppaa, suojella teollis- ja tekijänoikeuksia, kaksikäyttötuotteita ja niihin liittyvää tekniikkaa tullialan riskinhallintajärjestelmän mukaisilla riskiperusteisilla tarkastuksilla ja noudattaen asianmukaisesti tullialan riskienhallintaa koskevaa EU:n strategiaa ja toimintasuunnitelmaa sekä terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamista koskevaa komission toimintasuunnitelmaa. Lisäksi olisi tiivistettävä pyrkimyksiä torjua tehokkaasti ja tuloksellisesti luvaton jäljentämistä ja väärentämistä.

7.5 On tarpeen edetä yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta 26. lokakuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1889/2005 muuttamisessa julkisista kuulemisista saatujen tulosten ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän suositusten pohjalta.

7.6 Tätä varten olisi tarkistettava mustaa listaa maista, jotka kieltäytyvät ryhtymästä tarvittaviin toimiin rahanpesun torjumiseksi. Euroopan parlamentti hylkäsi listan, sillä se ei heijastanut asianmukaisesti nykyistä tilannetta. Olisikin tehostettava tarkastuksia, kuten tarkistettavana olevassa direktiivissä (neljäs rahanpesunvastainen direktiivi) edellytetään.

7.7 ETSK kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia viemään Euroopan syyttäjänviraston perustamisen päätökseen. Viraston on tarkoitus vastata unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkimisesta sekä niiden tekijöiden asettamisesta syytteeseen ja tuomittaviksi. Komitea pyytää kaikkia jäsenvaltioita tulemaan tähän mukaan.

7.8 ETSK katsoo myös, että olisi tehostettava ja vahvistettava monialaista yhteistyötä eurooppalaisten (hajautettujen ja muiden) virastojen ja yksiköiden välillä yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategian ja asetuksen (EU) N:o 2016/1624 pohjalta ja viitaten erityisesti Euroopan turvallisuusagendaan. Näitä tahoja ovat muun muassa Euroopan poliisivirasto (Europol), Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), Euroopan raja- ja merivartiostovirasto (Frontex), Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA), Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikkö (Eurojust) ja Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto (EUIPO). Tavoitteena on

- tehostaa virastojen välistä vuoropuhelua ja tullialan osallistumista, jotta voidaan vauhdittaa unionin toimia ja lisätä sen läsnäoloa ulkorajoilla jäsenvaltioiden välityksellä rikosten rahoituksen ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi
- luoda varhaisvaroitus- ja tiedonvaihtojärjestelmä (toimitusketjua koskevan tiedon ja merkityksellisten riskitietojen jakaminen) täysin henkilötietojen suojasta annetun unionin lainsäädännön säännösten mukaisesti ottaen asianmukaisesti huomioon EU:n uudistettu, vuosia 2015–2020 koskeva sisäisen turvallisuuden strategia
- uudistaa tullitarkastuksia ja kehittää tullialan koordinoitua EU-tasolla
- kerätä, vaihtaa ja merkitä muistiin parhaita käytänteitä voimavarojen ja osaamisen jakamiseksi ja yhdistämiseksi
- valmistella siirtymistä älykkäiden rajojen järjestelmään.

Bryssel 20. syyskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kuluttajille tarkoitettuja rahoituspalveluja koskeva toimintasuunnitelma: Parempia tuotteita, enemmän valinnanvaraa”

(COM(2017) 139 final)

(2017/C 434/08)

Esittelijä: **Michael IKRATH**

Toinen esittelijä: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 26.4.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	5.9.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	20.9.2017
Täysistunnon nro	528
Äänestystulos	136/0/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että Euroopan komissio ei tässä vaiheessa toteuta sääntelytoimenpiteitä, ja tukee komissiota asianmukaisten kilpailusääntöjen soveltamisessa, jos se osoittautuu tarpeelliseksi tasapuolisten toimintaedellytysten ja kuluttajansuojan kannalta.

1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen, jonka tavoitteena on syventää sisämarkkinoita toimintasuunnitelman avulla. Tämä edellyttää toisaalta talous- ja rahaliiton asteittaista laajentamista ja toisaalta rahoitustuotteiden ja -palvelujen yhdenmukaistamista yhdessä digitaalisen innovoinnin kanssa. Samalla on säilytettävä reilut sekä tekniikan ja liiketoimintamallin kannalta neutraalit kilpailuolot.

1.3 ETSK pyytää jäsenvaltioita tehostamaan toimiaan, jotta tällä hetkellä täytäntöön pantavana olevia yleiseurooppalaisia standardeja sovelletaan kattavasti, yhdenmukaisesti, koordinoitusti ja järjestelmällisesti. Tällä tavoin varmistetaan, että ne ovat kuluttajien kannalta täysin osallistavia ja suojataan samalla kuluttajia monilta riskeiltä, jotka liittyvät uusiin finanssialan näkymiin.

1.4 ETSK katsoo, että perinteisten vähittäispankkien (boring banking) toimimiseen tällaisten tuotteiden ja palvelujen merkittävänä välittäjinä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Perinteisesti varsinkin alueelliset tai paikalliset vähittäispankit ovat nauttineet EU:n kuluttajien korkeaa luottamusta, ja kuluttajat eivät ole olleet kovin halukkaita vaihtamaan palveluntarjoajaa. Rajatylittäviä tuotteita olisi kuitenkin edistettävä, jotta vahvistetaan ajatusta sisämarkkinoista ja henkilöiden ja tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta.

1.5 Samaan aikaan olisi otettava huomioon kuluttajien huolenaiheet, kuten kielierot, lainsäädäntöjen erot, korkeammat maksut asiakkaille, jotka eivät ole kyseisen maan asukkaita, kieltäytyminen tarjoamasta tiettyjä rahoituspalveluja ja -tuotteita asiakkaille, jotka eivät ole kyseisen maan asukkaita, verotuksen erot, rahanpesulainsäädännön liiallinen hyväksikäyttö ja valuutanmuunnon riskit.

1.6 ETSK kehottaa komissiota tutkimaan, kuinka moni taloudellisesti haavoittuvassa asemassa oleva lainanottaja ottaa rajatylittäviä kuluttajaluottoja, jotka eivät ole heidän saatavillaan kotimaassa (lainashoppailu), ja altistuu siten todennäköiselle ylivelkaantumiselle.

1.7 Jotta varmistetaan rahoitustuotteiden ja -palvelujen vertailukelpoisuus ja läpinäkyvyys sekä luodaan tasapuoliset toimintaedellytykset jäsenvaltioiden välille, ETSK suosittaa sellaisten toimien toteuttamista, joilla varmistetaan, että tuotteiden ja palvelujen verojärjestelyt eivät jatkossa estä reilua kilpailua.

1.8 ETSK kehottaa komissiota laatimaan säännöksiä Euroopan unionin eri lainkäyttöalueilla käytössä olevien eri rahoitustuotteiden asianmukaisista, riippumattomista vertailuvälineistä, joiden sertifiointi on pakollista.

1.9 ETSK kehottaa sääntelemään muita kuin eurooppalaisia tietotekniikkajättejä, kuten Googlea ja Applea, sillä ne voivat käyttää asiakastietokantiaan räätälöityjen tuotteiden suoraan myyntiin ilman, että niihin sovelletaan EU:n kuluttajansuojasääntöjä ja muita säädöksiä.

1.10 ETSK on vakuuttunut siitä, että digitalisaatio muuttaa kulutuskäyttäytymistä jatkuvasti ja koko ajan. Siksi se pitää myönteisenä, että komissio keskittyy edistämään digitaalisia sisämarkkinoita ja kiinnittää erityistä huomiota rahoituspalveluihin, ja tukee tätä toimintaa. Komissio on oikeassa siinä, että se keskittyy poistamaan esteitä, jotka heikentävät rajatylittävää digitaalista jakelua (geoblokkaus). ETSK katsoo, että se on ainoa keino saada aikaan todelliset rahoituspalvelujen sisämarkkinat kuluttajille.

1.11 Jotta saadaan aikaan kestävä sääntely ja säilytetään mahdollisimman hyvä rahoitusvakaus, ETSK katsoo, että rahoitusteknologian alalla olisi oltava tasapuoliset toimintaedellytykset kyseisen rahoituspalvelun tarjoajien kesken ja että kuluttajille on aina oltava samat takuut kuin perinteisessä pankkitoiminnassa.

1.12 ETSK suosittaa, että komissio määrittää toimintasuunnitelmassa jo määritettyjen kuluttajatuotteiden rinnalle yksinkertaisia lisätuotteita, joilla on samat piirteet ja jotka ovat siten vertailukelpoisia ja läpinäkyviä. Tuotteita voitaisiin tarjota lippulaivat tuotteina koko EU:ssa eri jakelujärjestelmien (kuten rahoitusteknologia ja perinteiset haarat) kautta, ja kuluttajia voitaisiin kannustaa luottamaan niihin. Kun tuotteesta ja tuotteen läpinäkyvyydestä on selkeitä tietoja, kuluttajat voivat valita parhaan palveluntarjoajan riskittömästi koko EU:n alueelta.

1.13 Saman rahoituspalvelun hallintaan osallistuvien eri osapuolten riippumattomuutta olisi vahvistettava ja siten vältettävä eturistiriitoja, koska se helpottaisi rahoituspalvelujen hyvää hallintoa ja tehokasta valvontaa.

1.14 ETSK korostaa, että kunkin standardin vaikutusta kuluttajille tarkoitettujen rahoitustuotteiden ja -palvelujen kehitykseen olisi arvioitava säännöllisesti ja samalla vahvistettava asianmukaisesti valvontaviranomaisten resursseja. Lisäksi ETSK panee merkille, että rajatylittäviä maksutapahtumia varten tarvitaan tehokkaita vaihtoehtoisia riidanratkaisumekanismeja (ADR) ja verkkovälitteisiä riidanratkaisumekanismeja, sillä niillä voidaan parantaa merkittävästi kuluttajien luottamusta.

1.15 Jos kansalaisille ja yrityksille aikaansaatavien tulosten halutaan vähentävän kustannuksia tehokkaasti ja tuloksekkaasti, ETSK katsoo, että kaikkien asiaa koskevien toimien ja tekstien on perustuttava sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelman periaatteisiin ja niissä on otettava huomioon kyseiset periaatteet. On tärkeää, että tähän liittyvä tuleva lainsäädäntö ja sääntely ovat yksinkertaisia ja poistavat tarpeettomat taakat kuitenkin niin, ettei tingitä alan selkeistä tavoitteista. Jotta saavutetaan todelliset sisämarkkinat, jotka eivät ole sirpaloituneet, on vastaavasti vältettävä kaikenlaista kansallisen tai alueellisen tason ylisääntelyä.

2. Taustaa

2.1 Toimintasuunnitelman tarkoituksena on lisätä Euroopan kuluttajien valinnanvaraa ja parantaa rahoituspalvelujen saatavuutta koko EU:ssa.

2.2 Se kattaa kuluttajien arkeen olennaisesti kuuluvat rahoituspalvelut, joita ovat esimerkiksi käyttötileille säästäminen, maksupalvelut, luottokortit, kiinnitysluotot ja muut lainat sekä erilaiset vakuutukset.

2.3 Toimintasuunnitelma on kiinteä osa entistä syvempien ja oikeudenmukaisempien sisämarkkinoiden kehittämistä. Rahoituspalvelujen kohdalla tämä tarkoittaa, että rahoituspalvelujen tarjoajien välistä kilpailua ja kuluttajan valinnanvaraa on parannettava, jotta kuluttajat voivat hyötyä alhaisemmista hinnoista, tuotteiden korkeammasta laadusta ja innovaatioista.

2.4 Kuluttajien olisi voitava valita vapaasti koko EU:n alueella saatavilla olevasta kattavasta rahoituspalvelujen ja -tuotteiden tarjonnasta, eikä palveluntarjoajan kotipaikkana olevalla jäsenvaltiolla pitäisi enää olla merkitystä.

2.5 Rahoituspalvelujen ja -tuotteiden tarjoajien olisi voitava hyödyntää EU:n laajuisten markkinoiden (sisämarkkinoiden) etuja.

2.6 EU on jo hyväksynyt useita toimenpiteitä kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden luomiseksi. Toimenpiteisiin kuuluvat maksutileistä⁽¹⁾, kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista⁽²⁾ ja vakuutusten tarjoamisesta⁽³⁾ annetut direktiivit, pääomamarkkinaunionin luomista koskeva toimintasuunnitelma⁽⁴⁾, Euroopan sisämarkkinoiden strategia⁽⁵⁾ ja digitaalisten sisämarkkinoiden strategia⁽⁶⁾.

2.7 Tämä toimintasuunnitelma perustuu komission vihreään kirjaan⁽⁷⁾ liittyviin kuulemisiin, ja se laadittiin jäljellä olevien esteiden erittelemiseksi ja ylittämiseksi.

2.8 Toimintasuunnitelmassa keskitytään kolmeen seuraavaan pääosa-alueeseen:

- kuluttajien luottamuksen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen
- oikeudellisten ja sääntelyyn liittyvien esteiden poistamisen tukeminen
- jatkuvan tuen tarjoaminen innovatiivisten digitaalisten palvelujen kehittämiseen.

Toimintasuunnitelmassa määritetään 12 täytäntöönpanotoimea.

2.9 Tällä hetkellä vain noin seitsemän prosenttia kuluttajista käyttää rahoituspalveluja toisesta jäsenvaltiosta, joten toimintasuunnitelmassa asetetaan etusijalle rahoitusteknologioiden ja verkkoliiketoiminnan kehittäminen.

3. Yleistä

3.1 ETSK toteaa, että EU:n laajuisten rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden luominen edellyttää EU:n eri rahoitusmarkkinahankkeiden yhdenmukaistamista. Esimerkiksi pääomamarkkinaunioni vaikuttaa kaikkiin EU:n jäsenvaltioihin, kun taas pankkiunioni ja sen kolme pilaria koskevat vain euroaluetta, ja "uusien" jäsenvaltioiden markkinoita ei oteta huomioon. Tämä tarkoittaa, että toivottu rahoituspalvelujen ja -tuotteiden rajatylittävä tarjonta törmää näkymättömiin rajoihin.

3.2 ETSK pitää siksi asianmukaisena, että talous- ja rahaliittoa laajennetaan entisestään samaan aikaan, kun rahoituspalvelujen sisämarkkinoita syvennetään: elleivät kaikki valtiot vähitellen liity yhteiseen valuuttaan – erityisesti digitaalisella –, toimintasuunnitelmaa on mahdotonta toteuttaa kokonaisuudessaan. Lisäksi vaihtoehtoiset digitaaliset valuutat, kuten bitcoin, saattavat käyttää tätä tilannetta hyväkseen, mikä voi horjuttaa rajatylittävien rahoituspalvelujen turvallisuutta ja tietosuojaa sekä kuluttajien luottamusta niihin.

3.3 ETSK huomauttaa, että kuluttajat pitävät rahoituspalvelujen kauppaa tällä hetkellä paikallisena ja alueellisenä liiketoimintamallina. Uusi finanssialan maisema aiheuttaa huolta ja epävarmuutta, minkä vuoksi ETSK on samaa mieltä komission havainnosta, että "useimmat vähittäisrahoituspalvelujen asiakkaat todennäköisesti edelleen suuntautuvat kotimaisille markkinoille"⁽⁸⁾.

3.4 ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden erilaiset verojärjestelyt ovat merkittävä este rahoitustuotteiden vertailukelpoisuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiselle. Keskeisten tuotteiden houkuttelevuus perustuu usein niiden verokannustimiin, jotka kuitenkin hyödyttävät vain kansallisia veronmaksajia. Lisäksi rajatylittävien rahoitusmarkkinoiden vakavana esteenä on veronkierron torjunta, jonka vuoksi ulkomaisten tilien omistajia epäillään epärehellisyydestä veroasioissa. ETSK pyytää siksi komissiota sisällyttämään toimintasuunnitelmaan lisäehdotuksia.

⁽¹⁾ EUVL L 257, 28.8.2014, s. 214.

⁽²⁾ EUVL L 60, 28.2.2014, s. 34.

⁽³⁾ EUVL L 26, 2.2.2016, s. 19.

⁽⁴⁾ COM(2015) 468 final, ETSK:n lausunto (EUVL C 133, 14.4.2016, s. 17).

⁽⁵⁾ COM(99) 624 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 176 final.

⁽⁷⁾ COM(2015) 630 final.

⁽⁸⁾ Vihreä kirja vähittäisrahoituspalveluista yhtenäismarkkinoilla, COM(2007) 226, kohta 10, sivu 6

3.5 Komission ponnekkaista pyrkimyksistä huolimatta eurobarometrissa 446 todettiin, että vain seitsemän prosenttia EU:n kansalaisista on tähän mennessä käyttänyt rajatylittäviä rahoituspalveluja. Lisäksi on epäselvää, kuinka moni taloudellisesti haavoittuvassa asemassa oleva lainanottaja ottaa rajatylittäviä kuluttajaluottoja, jotka eivät ole heidän saatavillaan kotimaassa (lainashoppailu), ja altistuu siten todennäköiselle ylivelkaantumiselle. ETSK ehdottaa siksi, että asiasta laaditaan tutkimus.

3.6 On kuitenkin muistettava, että tällaista rajatylittävää kysyntää on raja-alueilla, joilla on yhteinen kieli. Toisaalta jopa kansallisilla markkinoilla alle kolmasosa kuluttajista vaihtaa palveluntarjoajaansa. Yksi tärkeimmistä syistä on korkeampi tyytyväisyys pääasiassa alueellisiin tai paikallisiin perinteisiin vähittäispankkeihin (ks. eurobarometri 446). ETSK haluaa tässä yhteydessä palauttaa mieliin, että alueellisten vähittäispankkien kannattavuuteen on kohdistunut erityistä painetta finanssikriisistä lähtien. Siksi olisikin pohdittava, miten pankit voivat selvitä muista jäsenvaltioista olevien asiakkaiden suhteellisen pienen osuuden korkeista kustannuksista. ETSK kehottaa komissiota puuttumaan muihin syihin, jotka ovat tämän rahoitustuotteiden rajatylittävän hankinnan alhaisen prosenttiosuuden taustalla. Tällaisia syitä ovat esimerkiksi kielierot, lainsäädäntöjen erot, korkeammat maksut asiakkaille, jotka eivät ole kyseisen maan asukkaita, kieltäytyminen tarjoamasta tiettyjä rahoituspalveluja ja -tuotteita asiakkaille, jotka eivät ole kyseisen maan asukkaita, verotuksen erot, rahanpesulainsäädännön liiallinen hyväksikäyttö ja valuutanmuunnon riskit.

3.7 Tässä yhteydessä ETSK toteaa, että paikalliset ja alueelliset vähittäispankit ovat kuluttajien luottamusta nauttivia rahoituspalvelujen tarjoajia, ja pitää välttämättömänä, että juuri tämän roolin säilyttämiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Tämä edellyttää paljon eriytyneempää pankkialan sääntelyä, johon sisältyy suhteellisuusperiaatteen johdonmukainen soveltaminen⁽⁹⁾. Vain tällä edellytyksellä nämä pankit voivat toimia innovaatiojohtajina tai -seuraaajina.

3.8 ETSK pitää komission perusteltujen tavoitteiden toteuttamisen ennakkoehtona sitä, että finanssiala voi hyödyntää sisämarkkinoiden kehittämiseen tarvittavaa modernia teknologiaa ja että ala on jatkossakin rahoituksellisesti vakaa ja turvallinen kuluttajien ja investoijien kannalta.

3.9 ETSK on vakuuttunut siitä, että digitalisaatio muuttaa kulutuskäyttäytymistä jatkuvasti ja koko ajan. Siksi se pitää myönteisenä, että komissio keskittyy edistämään digitaalisia sisämarkkinoita ja kiinnittää erityistä huomiota rahoituspalveluihin, ja tukee tätä toimintaa. Komissio on oikeassa siinä, että se keskittyy poistamaan esteitä, jotka heikentävät rajatylittävää digitaalista jakelua (geoblokkaus). ETSK katsoo, että se on hyvä keino saada aikaan todelliset rahoituspalvelujen sisämarkkinat kuluttajille. Tarvitaan kuitenkin myös muita toimia (joita kuvataan kohdassa 3.6).

3.10 ETSK katsoo komission tapaan, että tulevassa työssä olisi keskityttävä pääasiassa aiemmin hyväksytyn lainsäädännön asianmukaiseen täytäntöönpanoon (ks. kohta 2.6). Toisaalta tarvitaan lisätoimia, joilla varmistetaan, että kuluttajat voivat hyödyntää rahoituspalvelujen EU:n laajusten sisämarkkinoiden etuja.

3.11 Tässä yhteydessä ETSK pitää myönteisenä, että toimintasuunnitelma sisältää kunnianhimoisen etenemissuunnitelman toimista, ja odottaa, että kansalliset lainsäätäjät, valvontaviranomaiset ja kuluttajajärjestöt osallistuvat täysimääräisesti niiden täytäntöönpanoon. Työmarkkinaosapuolet ovat tässä myös keskeisessä asemassa.

3.12 ETSK pitää samoin myönteisenä, että markkinaosapuolille annetaan lisää mahdollisuuksia kehittää omia rahoituspalvelujaan erityisesti digitaalisen innovoinnin myötä. Näin otetaan riittävällä tavalla huomioon jäsenvaltioiden tällä hetkellä hyvin erilaiset markkinaolosuhteet yhteisen tavoitteen mukaisesti.

3.13 ETSK suosittaa, että komissio määrittää toimintasuunnitelmassa jo määritettyjen kuluttajatuotteiden rinnalle yksinkertaisia lisätuotteita, joilla on samat piirteet ja jotka ovat siten vertailukelpoisia ja läpinäkyviä. Tuotteita voitaisiin tarjota lippulaivat tuotteina koko EU:ssa eri jakelujärjestelmien (kuten rahoitusteknologia ja perinteiset haarat) kautta, ja kuluttajia voitaisiin kannustaa luottamaan niihin. Kun tuotteesta ja tuotteen läpinäkyvyydestä on selkeitä tietoja (yhdenmukainen terminologia, liian ammattikielisten kuvausten välttäminen, helpot ja ymmärrettävät sopimusehdot), kuluttajat voivat valita parhaan palveluntarjoajan riskittömästi koko EU:n alueelta.

⁽⁹⁾ EUVL C 209, 30.6.2017, s. 36.

3.14 ETSK katsoo, että uusien verkkoteknologioiden ja vertailukelpoisten ja läpinäkyvien kuluttajatuotteiden toimiva yhdistäminen on erittäin tärkeää rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden syventämiskehityksen kannalta.

3.15 ETSK pitää siksi myönteisenä, että 1. kesäkuuta julkaistu komission pohdinta-asiakirja talous- ja rahaliiton syventämisestä sisältää rahoitustuotteiden ja -palvelujen yhdenmukaistamiseen EU:ssa liittyvät pääkohdat. Tämä koskee erityisesti tasapuolisten toimintaedellytysten luomista eri jäsenvaltioiden ja siten rahoituspalvelujen tarjoajien välillä. Talous- ja rahaliittoa koskevat EU:n tekemät ehdotukset yksinkertaistavat siksi eri rajatylittävien rahoitustuotteiden vertailukelpoisuutta ja esittelyä.

3.16 ETSK pitää tässä yhteydessä tärkeänä, että pyyntö rahoitusteknologioita koskevan säädöksen antamisesta toistetaan. Vuosien 2008–2010 finanssikriisin aikana erittäin säädelty lainsäädäntö (Basel III, CRD IV) oli yksi syistä, joiden vuoksi perinteiset vähittäispankit eivät enää voineet toteuttaa riittävästi päätehtäväänsä (pk-yrityksille ja yksityishenkilöille lainaaminen), kun taas rahoitusteknologian tarjontaan ei sovelleta tätä lainsäädäntöä. ETSK vaatii siksi, että ennen kuin luodaan kuluttajille tarkoitettujen rajatylittävien rahoituspalvelujen toimintasuunnitelma, perinteisille vähittäispankeille ja rahoitusteknologioille on luotava lainsäädännön kannalta tasapuoliset toimintaedellytykset ⁽¹⁰⁾.

3.16.1 On erittäin tärkeää, että komissio puuttuu rahoitusteknologiaa koskeviin kuluttajien huolenaiheisiin, joita ovat esimerkiksi henkilötietojen ja yksityisyyden suoja, oikeussuojamekanismit, ylivelkaantumisen riskit, näiden alustojen mahdollisen maksukyvyttömyyden seuraukset, tarjottavia tuotteita ja palveluja koskevan riippumattoman ja vastuullisen neuvonnan puute, digitaalisesti lukutaidottomien kuluttajien taloudellisen syrjäytymisen riski, massadatan käyttö ja hyväksikäyttö, tuotteiden saatavuus ja käyttömahdollisuudet. Näin voidaan palauttaa kriisin myötä kadonnut kuluttajien luottamus finanssilaitoksiin.

3.17 ETSK kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että kunkin toimintasuunnitelmassa tarkoitettun toimenpiteen täytäntöönpanossa noudatetaan aina tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annettua direktiiviä ja esteettömyyttä koskevaa eurooppalaista säädöstä.

3.18 Toimintasuunnitelma on toivotulla tavalla tehokas vain, jos samaan aikaan sen kanssa vahvistetaan asteittain finanssialan viranomaisten valvontatehtäviä (laadullisesti ja määrällisesti), otetaan käyttöön rahoituspalvelujen toimittajien käytöksen järjestelmällinen valvonta uuden maksupalveludirektiivin (PSD2) ja rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin (MIFID II) täytäntöönpanossa, taataan yksityisyyden ja läpinäkyvyyden monimutkainen tasapaino ja erotetaan toisistaan tuoteneuvonta ja markkinointitehtävät. Tämän rinnalla olisi kiinnitettävä erityistä huomiota luottoluokituslaitoksiin ja riippumattomiin finanssialan välityspalveluihin, kuten ETSK totesi vihreää kirjaa koskevassa lausunnossaan.

3.19 Koulutusta ja elinikäistä oppimista tarvitaan, jotta voidaan torjua taloudellista lukutaidottomuutta, joka voi aiheuttaa ylivelkaantumista ja taloudellista ja sosiaalista syrjäytymistä.

4. Erityistä

4.1 Kohdassa 3 tehtyjen huomioiden perusteella ETSK suosittaa, että komissio keskittyy panemaan nopeasti täytäntöön toimenpiteet, jotka liittyvät rahoituspalvelujen vertailusivustojen laadun ja luotettavuuden parantamiseen (toimi 4), kansallisten kuluttajansuojasääntöjen tarkasteluun (toimi 8), rahoitusteknologiaan (toimi 10) ja sähköiseen tunnistamiseen (toimi 11).

4.2 (Toimi 11)

ETSK katsoo, että nykyisten rahanpesun vastaisten säännösten (esim. asuinpaikkavaatimus) epäohdonmukainen kansallinen täytäntöönpano on vähittäispalvelujen sisämarkkinoiden jatkokehittämisen todellinen este. Sähköisten tunnistuskeinojen tarjoamiseksi on toteutettava kaikki mahdolliset toimet, jotta varmistetaan, että uusia asiakassuhteita voidaan luoda mahdollisimman nopeasti sisämarkkinoilla. Turvallisuuteen ja vastuuvetoavuuteen liittyviin huolenaiheisiin olisi puututtava, jotta lisätään kuluttajien luottamusta sähköisiin tunnistusmenetelmiin.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 246, 28.7.2017, s. 8.

4.3 ETSK pitää siksi erittäin myönteisinä toimessa 11 ehdotettuja toimenpiteitä, kuten eIDAS-asetuksen (sähköisestä tunnistamisesta annettu asetusta) käytön edistämistä, esimerkiksi sen laajentamista sähköiseen vähittäiskauppaan, sekä digitaalisen käyttöönoton uusien tapojen edistämistä (esim. videotunnistusmenetelmä). ETSK tukee tässä yhteydessä Euroopan parlamentin kantaa ⁽¹¹⁾ viidenteen rahanpesudirektiiviin ⁽¹²⁾. Mitkään digitaaliset menetelmät eivät saa heikentää tietosuojaa ja yksityisyyden suojaa.

4.4 (Toimi 10)

Jotta varmistetaan, että finanssialan innovointi kulkee käsi kädessä kuluttajansuojan kanssa, ETSK pyytää perustamaan kehityksen sellaisten uusien rahoituspalvelujen testaamiseksi ⁽¹³⁾, joilla voitaisiin yhteistyössä sidosryhmien kanssa suoritetun testauksen jälkeen täydentää standardoitujen rahoitustuotteiden valikoimaa (kohdan 3.12 mukaisesti).

4.5 (Toimi 8)

ETSK tukee toimen 8 yhteydessä ehdotettuja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tunnistaa ja poistaa jäsenvaltioiden harjoittama ylisääntely. Kuluttajansuojasääntöjä ei kuitenkaan pitäisi vesittää.

4.6 ETSK suosittaa myös, että nykyistä rahoituspalveluihin liittyvää erityistä lainsäädäntöä tarkistetaan sen perusteella, miten se vaikuttaa toivottuihin sisämarkkinoihin ja onko se digitaalisesti soveltuva. Kuluttajille tarkoitettujen tietojen olisi oltava helposti ymmärrettäviä, yksinkertaisia ja asianmukaisia, jotta kuluttajat voivat tehdä heille sopivia valintoja. Liialliset tiedonanto-, neuvonta- ja dokumentointivaatimukset ovat erityisen haitallisia digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämiselle rahoituspalvelujen alalla. Siksi tarvitaan kokonaisvaltaista arviointitapaa.

4.7 (Toimi 1)

Toimessa 1 ehdotetaan, että asetusta ⁽¹⁴⁾ rajatylittävistä maksuista laajennetaan muissa valuutoissa kuin eurossa tehtäviin maksuihin. ETSK huomauttaa, että tällaisista maksuista koituu palveluntarjoajille merkittävästi enemmän kustannuksia kuin euromääräisistä maksuista. ETSK katsoo siksi, että hintaero euromääräisiin maksuihin verrattuna on perusteltu. Näin ollen se kannattaa sellaisten hintojen soveltamista muussa valuutassa kuin eurossa tehtäviin maksutapahtumiin, joiden avulla todelliset kustannukset voidaan kattaa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti näissä hinnoissa olisi otettava huomioon myös maksutapahtuman toteuttavan palveluntarjoajan koko ja tällaisten tilille tehtävien siirtojen tiheys.

4.8 (Toimi 2)

Komission olisi lisättävä dynaamiseen valuutan muuntamiseen liittyviä läpinäkyvyysvaatimuksia.

4.9 (Toimi 3)

ETSK tukee periaatteessa tätä komission toimenpidettä, mutta toteaa, että useiden markkinaosapuolten tähän mennessä toteuttamana virheellinen SEPA-asetuksen ⁽¹⁵⁾ täytäntöönpano aiheuttaa ongelmia, jotka eivät ole kuluttajien ja rahoituspalvelujen tarjoajien vastuulla. ETSK pyytää siksi komissiota asettamaan etusijalle SEPA-asetuksen 9 artiklan kattavan soveltamisen (IBAN-syrjinnän kieltä). Tämä on ainoa keino laajentaa palvelun siirtämistä siten, että se toimii koko sisämarkkinoilla.

4.10 (Toimi 4)

ETSK katsoo, että on erittäin tärkeää noudattaa vertailuvälineitä koskevia keskeisiä periaatteita, ja kehottaa komissiota valvomaan tiiviisti nykyisiä verkkosivustoja yhdessä sidosryhmien ja erityisesti kuluttajajärjestöjen kanssa. Vertailuviestien olisi noudatettava tiettyjä riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä koskevia ehtoja. Lisäksi niiden sertifiointin olisi oltava pakollista.

⁽¹¹⁾ A8-0056/2017.

⁽¹²⁾ COM(2016) 450 final, ETSK:n lausunto (EUVL C 34, 2.2.2017, s. 121).

⁽¹³⁾ EUVL C 246, 28.7.2017, s. 8, kohta 1.4.1.

⁽¹⁴⁾ EUVL L 266, 9.10.2009, s. 11.

⁽¹⁵⁾ EUVL L 257, 28.8.2014, s. 214.

ETSK ehdottaa, että sidosryhmien kanssa tutkitaan sellaisen yleiseurooppalaisen vertailusivuston perustamista, joka kattaisi edellä mainitut rajatylittävät lippulaivatuotteet (ks. kohta 3.13).

4.11 (Toimi 9)

ETSK tukee ehdotettuja toimenpiteitä luottokelpoisuuden arvioinnin yhdenmukaistamiseksi Euroopan tasolla, koska muutoin taloudellisesti muita heikommassa asemassa olevat kuluttajat ovat vaarassa ylivelkaantua, kun he ottavat rajatylittävää kuluttajaluottoa. ETSK tukee siksi yhdenmukaistettuja luottokelpoisuuden arvioinnin vähimmäisehtoja, joihin sisällytetään nykyiset yhtenäiset luottotarkistusstandardit (direktiivi 2008/48/EY⁽¹⁶⁾, direktiivi 2014/17/EU⁽¹⁷⁾). Olisi varmistettava, että tämä ei kyseenalaista uusia Basel III -algoritmiin perustuvia luottoluokitusmalleja (luottoteknologiaa).

4.12 (Toimi 7)

ETSK tukee komission työtä kuluttajien ylivelkaantumisen ehkäisytapojen selvittämiseksi. Talousvalistuksen ja elinikäisen oppimisen sekä vastuullisten lainantoesäntöjen ja kuluttajien maksukyvyttömyyttä koskevan lainsäädännön⁽¹⁸⁾ olisi siksi oltava keskeisiä kysymyksiä. Jotta voidaan tukea kunnianhimoisempaa ja yhdenmukaisempaa talousvalistusta, ETSK suosittaa, että komissio määrittää talousvalistuksen uudeksi avaintaidoksi, kun se tarkistaa parhaillaan elinikäisen oppimisen avaintaitoja koskevaa eurooppalaista viitekehystä. Tässä työmarkkinaosapuolien vastuu on erityisen suuri.

4.13 Lisäksi on tärkeää, että komissio kiinnittää erityistä huomiota pikakulutusluottoihin, jotka eivät ole useinkaan läpinäkyviä ja jotka sisältävät kaikenlaisia epäreiluja ehtoja. Niihin liittyy myös harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä, joita tuetaan pääjoukkoviestimissä (lehdet, radio ja televisio) näkyvällä mainonnalla. ETSK kehottaa tässä yhteydessä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisia valvomaan asianmukaisesti näiden yritysten markkinakäyttäytymistä tiiviissä yhteistyössä kuluttajajärjestöjen kanssa.

Bryssel 20. syyskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽¹⁶⁾ EUVL L 133, 22.5.2008, s. 66.

⁽¹⁷⁾ EUVL L 60, 28.2.2014, s. 34.

⁽¹⁸⁾ EUVL C 311, 12.9.2014, s. 38.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista**”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB)”**

(COM(2016) 683 final – 2016/0336 (CNS))

”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta”

(COM(2016) 685 final – 2016/0337 (CNS))

(2017/C 434/09)

Esittelijä: **Michael McLOUGHLIN**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 21.11.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 115 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.9.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	20.9.2017
Täysistunnon numero	528
Äänestystulos	182/2/11
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen komission ehdotusten tavoitteisiin yhteisen yhdistetyn yhteisöveropohjan (CCCTB) alalla.

1.2 ETSK:n mielestä olisi tehtävä kaikki mahdollinen, jotta CCCTB voitaisiin panna täytäntöön yhteisymmärryksessä ja jotta näin ollen voitaisiin ottaa huomioon subsidiariteettiin ja valtion suvereniteettiin liittyvät arkaluonteiset kysymykset.

1.3 ETSK ymmärtää syyt siihen, että komissio on valinnut kaksivaiheisen lähestymistavan, mutta kehottaa painokkaasti käynnistämään toisen vaiheen pikaisesti sen jälkeen kun yhteisestä veropohjasta on sovittu, sillä yritykset voivat saada huomattavia etuja vasta yhdistämisen jälkeen. Aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan liittyviä etuja on odotettavissa jo ensimmäisestä vaiheesta alkaen, mutta yhdistäminen saattaa asian päätökseen.

1.4 ETSK panee merkille, että komissio on pannut uudelleen vireille CCCTB-ehdotuksen tavoitteena edistää sisämarkkinoita ja torjua aggressiivista verosuunnittelua kohdentamalla tulot sinne, missä arvo tuotetaan. ETSK kehottaa jäsenvaltioita edistämään molempien vaiheiden loppuun saattamista, sillä näin voidaan tehokkaasti torjua petoksia ja edistää kasvua.

1.5 Kuten vuonna 2011, ETSK suosittelee, että CCCTB:n jakokaavaa tarkastellaan uudelleen. Komission ja jäsenvaltioiden olisi pohdittava, tulisiko henkinen omaisuus sulkea pois jakokaavasta. Myyntiä määränpäättäjien koskevaa jakotekijää saattaa myös olla tarpeen muuttaa oikeudenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Komitea on huolissaan siitä, että ehdotuksen mukainen myynnin käyttö jakotekijänä johtaa siihen, että monet pienemmät vientiä harjoittavat jäsenvaltiot menettävät huomattavia määriä verotettavaa tuloa jäsenvaltioihin, jotka kuluttavat muita enemmän. ETSK katsoo, että ehdotuksessa tulisi pyrkiä tasapainoiseen jakokaavaan ja välttää järjestelmällisesti epätasapainoista vaikutusta.

1.6 ETSK kehottaa painokkaasti varovaisuuteen poistoja koskevien ehdotusten kohdalla, jotta varmistetaan, että ne heijastavat yritysten todellista kokemusta. Tiettyjen, teknologisen muutoksen tahdin vuoksi erittäin nopeasti vanhenevien omaisuusluokkien osalta poistomääräajat saattavat olla liian rajoittavia.

1.7 ETSK on tyytyväinen siihen, että oman pääoman muotoisen rahoituksen verokohtelun merkitys yritysten investointien kannalta tunnustetaan ehdottamalla, että velkarahoitus ja oman pääoman ehtoinen rahoitus ovat samanarvoisia. Taloudellisissa vaikeuksissa olevien yritysten ei kuitenkaan tulisi olla alttiina suuremmalle verotaakalle.

1.8 ETSK suosittaa, että ehdotusten tulisi luoda jäsenvaltioiden kesken oikeudenmukainen tasapaino ja että näin ollen kunkin jäsenvaltion kohdalla tulisi tutkia yksityiskohtaisesti ehdotusten vaikutusta investointien houkuttavuuteen sekä työpaikkojen luomiseen ja säilymiseen. ETSK korostaa, että jäsenvaltioiden tulisi esittää asianomaiset tiedot tämän varmistamiseksi.

1.9 ETSK suosittaa, että CCCTB-ehdotusten tulisi mahdollisuuksien mukaan vähentää monimutkaisuutta, kun otetaan huomioon asetettu tavoite huolehtia varmuudesta ja yksinkertaisuudesta. Tämä on erityisen tärkeää aineettoman varallisuuden kohtelun osalta yritysten taseissa.

1.10 ETSK kehottaa painokkaasti komissiota kiinnittämään huomiota joustavuuden tarpeeseen ja varmistamaan, että valtiot ja yritykset kykenevät mukautumaan muuttuviin maailmanlaajuisiin tai kotimaisiin taloudellisiin olosuhteisiin. Samalla on kuitenkin noudatettava EU:n menettelyjä ja varmistettava yhteistyö.

1.11 CCCTB olisi tehokkaampi ja siitä päästäisiin helpommin tarvittavaan yksimielisyyteen, jos otetaan huomioon käsillä olevassa lausunnossa esitetyt keskeiset huolenaiheet.

2. Komission ehdotus

2.1 Uudelleen vireille pantu ehdotus yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB) koostuu yhdestä sääntökonaisuudesta, jonka avulla voidaan laskea yritysten verotettavat voitot EU:ssa. Tarkoituksena on antaa merkittävä panos kasvuun, kilpailukykyyn ja oikeudenmukaisuuteen sisämarkkinoilla. CCCTB:n myötä yritykset, jotka harjoittavat rajatylittävää toimintaa, noudattaisivat erilaisten kansallisten sääntöjen sijaan yhtä yhtenäistä EU-järjestelmää verotettavien tulojen määrän laskemiseksi. Yritykset voisivat jättää yhden veroilmoituksen kaikista toimistaan EU:ssa ja tasata yhdessä jäsenvaltiossa syntyneitä tappioita toisessa jäsenvaltiossa saaduilla voitoilla. Ryhmänsisäisiä liiketoimia ei enää verotettaisi yksikkötasolla, jolloin siirtohinnoittelukysymykset poistuisivat CCCTB:n piirissä. Konsolidoidut verotettavat tulot jaettaisiin jakokaavaa käyttäen niiden jäsenvaltioiden kesken, joissa ryhmä toimii. Kukin jäsenvaltio verottaisi sitten osuutensa voitoista oman kansallisen yhteisöverokantansa mukaisesti.

2.2 Vuoden 2011 ehdotukseen nähden on myös esitetty uusia säännöksiä. Ensinnäkin vuoden 2016 ehdotuksissa säädetään, että vuotuiselta liikevaihdoltaan vähintään 750 miljoonan euron konserneihin sovellettavat säännöt ovat pakollisia eivätkä vapaaehtoisia. Toiseksi on sääntöjä, joilla kannustetaan yrityksiä rahoittamaan investointeja omalla pääomalla, jotta torjutaan suuntaus velkarahoitukseen. Kolmanneksi otetaan käyttöön tutkimus- ja kehitystoimintaa (t&k) koskeva ylimääräinen vähennys. Yhteistä veropohjaa koskeissa ehdotuksissa on myös säännöksiä väliaikaisesta rajatylittävästä tappioiden hyvityksestä, johon liittyy myöhempi sisällyttäminen, kunnes yhdistämistä aletaan soveltaa. Ehdotusten toinen vaihe on tarkoitus toteuttaa sitten, kun on päästy poliittiseen yhteisymmärrykseen yhteistä veropohjaa käsittelevistä ehdotuksista. Siihen asti toinen vaihe jää edelleen neuvoston käsittelyyn.

2.3 Komission nykyinen ehdotus koostuu kahdesta erillisestä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi. Toinen ehdotuksista käsittelee yhteistä yhteisöveropohjaa (CCTB) ja toinen yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa (CCCTB). Jako kahteen eri ehdotukseen on vuoden 2011 ja vuoden 2016 ehdotusten keskeinen ero. Komissio ehdottaa vaiheittaista lähestymistapaa, jossa keskitytään ensin CCTB:hen ja myöhemmin CCCTB:hen.

2.4 Komissio on pannut uudelleen vireille myös CCCTB-ehdotuksen aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi ja sisämarkkinoiden edistämiseksi ja toteaa, että on "epätodennäköistä, että CCCTB-ehdotus – – hyväksyttäisiin kokonaisuudessaan, jos ei sovelleta vaiheittaista lähestymistapaa". Komissio korostaa kuitenkin, että yhdistäminen on kiinteä osa ehdotuksia. CCCTB:n pakollinen soveltaminen yrityksissä, joiden liikevaihto on yli 750 miljoonaa euroa, on osa strategiaa, jolla pyritään parantamaan kasvunäkymiä ja torjumaan aggressiivista verosuunnittelua. Komissio katsoo, että ehdotukset ovat yleisesti houkuttavampia yrityksille säännösten noudattamisen ja monimutkaisuuden näkökulmasta ja siksi, että niissä oma pääomaa asetetaan velan edelle verohelpotuksin. Komission mielestä ehdotusten etuna on myös se, että yhdessä jäsenvaltiossa syntyneitä tappioita voidaan tasata rajatylittävästi toisessa jäsenvaltiossa saaduilla voitoilla.

2.5 Komissio toteaa, ettei nykyinen kansainvälinen yhteisöverotusjärjestelmä ”enää vastaa nykyaikaa”. Jos kansallisia sääntöjä laaditaan ottamatta huomioon kansainvälisiä kysymyksiä, voi komission mukaan syntyä eroavuuksia. Vaikka vuoden 2016 ehdotukset ovat pakollisia suuremmille ryhmille, ne myös tarjoavat mahdollisuuden säännösten vapaaehtoiseen noudattamiseen niille yksiköille, jotka kuuluvat EU:ssa yhteisöverotuksen piiriin mutta joiden liikevaihto on alle 750 miljoonaa euroa. Komissio toteaa, että näiden ehdotusten myötä tulot kohdennetaan sinne, missä arvo tuotetaan.

2.6 Komissio tunnustaa ehdotusten kunnianhimoisen ja siten niiden täytäntöönpanon vaiheittaisen luonteen. Se toteaa, että vaikeat keskustelut yhdistämisestä voivat viivästyttää uudistuksia muilla tärkeillä aloilla, missä saattaa olla helpompi päästä yhteisymmärrykseen. Molemmat ehdotukset annetaan kuitenkin yhdessä osana samaa aloitetta. Komissio toteaa edelleen, että yhdistäminen on aloitteen keskeinen osa ja että asianomaisten ryhmien kohtaamiin huomattavan suuriin verotuksellisiin esteisiin voidaan puuttua vain yhdistämisen kautta.

3. Ehdotuksen hyödyt

3.1 Ehdotukset tuovat merkittäviä hyötyjä niin yrityksille kuin kansalaisille. Säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ja monimutkaisuus vähenevät koko EU:ssa kauppaa käyvissä suuryrityksissä sekä niissä yrityksissä, jotka päättävät noudattaa kyseistä järjestelmää. Keskeistä on myös sisämarkkinoiden loppuun saattamisen ja kaikille tasapuolisen toimintaympäristön edistäminen. Jos CCCTB otetaan asianmukaisesti käyttöön, sillä voi olla keskeinen merkitys torjuttaessa aggressiivista verosuunnittelua ja palautettaessa kansalaisten luottamus verojärjestelmään. Veropohjaan sovellettavalla yhteisellä toimintatavalla varmistetaan, että kaikilla EU:n jäsenvaltiolla on samanlainen toimintatapa ja – mikä tärkeintä – että ne laskevat samalla tavalla verotettavan tulon ja mahdollistavat samat vähennykset. Tällä hetkellä monikansalliset yritykset voivat hyödyntää eri jäsenvaltioiden erilaisia veropohjia ja verokantoja ja toisinaan offshore-yrityksiä maksaakseen hyvin matalia tosiasiallisia veroja. CCCTB:llä puututaan näihin ongelmiin.

3.2 Aggressiivinen verosuunnittelu vähentää verotuloja. Verosuunnittelun laajuus on EU:n kansalaisten vakava huolenaihe. EU on toteuttanut monia toimia tämän ongelman ratkaisemiseksi ja hyväksynyt toimintasuunnitelman. CCCTB:n yhtenä tavoitteena on tutkia, miten tällaista toimintatapaa voidaan edistää, jotta varmistetaan tehokas yhteisöverotus koko EU:ssa.

3.3 Kun siirtohinnoittelu alenee huomattavasti EU:ssa CCCTB:n myötä, voidaan torjua aggressiiviseen verosuunnitteluun johtavia käytänteitä. Usein käytetään esimerkiksi henkisen omaisuuden kaltaisia omaisuuseriä, sillä niiden arvoa on vaikea arvioida tai yritys arvioi itse niiden arvon, joka nimellisesti vastaa käypää markkina-arvoa. Ne ovat usein sisäisen kaupankäynnin kohteena yritysten rakenteissa.

3.4 CCCTB:llä voidaan torjua aggressiivista verosuunnittelua määrittämällä se, missä todellinen taloudellinen toiminta tapahtuu. Yrityksillä voi olla työssä joukko ihmisiä ja/tai merkittävää omaisuutta jäsenvaltiossa muttei lainkaan tai erittäin vähän voittoa kyseisessä jäsenvaltiossa. Tällä hetkellä yritykset, joilla on EU:n laajuinen rakenne, voivat järjestää liiketoimintansa niin, että suuri osa niiden EU:ssa saamista voitoista päättyy sellaisella lainkäyttöalueella sijaitsevaan eurooppalaiseen päätoimipaikkaan, missä on alhaisin veroaste ja/tai edullisimmat vähennykset. Tämä yhdistettynä siirtohinnoittelun käyttöön aineettomien hyödykkeiden kohdalla saattaa johtaa siihen, että yhteisöveroaste on hyvin alhainen niillä monikansallisilla yrityksillä, joilla on monilla lainkäyttöalueilla erittäin suuri liikevaihto. CCCTB:tä koskevilla ehdotuksilla voidaan puuttua näihin ongelmiin. Ehdotuksissa esitetyssä jakokaavassa pyritään määrittelemään, missä taloudellinen toiminta tapahtuu, ja myynti, työvoima ja omaisuuserät ovat tässä keskeisiä osatekijöitä. Myös kansallisten veroviranomaisten on osallistuttava näiden kysymysten selvittämiseen.

3.5 Kun CCCTB on hyväksytty, sen on määrä vaikuttaa kaikkien yhtiöiden kilpailukykyyn. Ehdotuksessa tulisi ottaa huomioon niin pk-yritysten kuin suurten yritysten kohtaamat erilaiset ongelmat.

4. Yleistä

4.1 ETSK on tyytyväinen ehdotuksiin yhteisestä yhteisöveropohjasta ja yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta, sillä niiden avulla voidaan parantaa sisämarkkinoita yksinkertaistamalla suurempien yritysten veroasioita ja torjua aggressiivista verosuunnittelua. Taloudellinen ja poliittinen toimintaympäristö on Euroopassa ja koko maailmassa muuttunut huomattavasti vuodesta 2011. Edellinen CCCTB-ehdotus ei edistynyt merkittävästi. Komitea toivoo, että maailmanlaajuisen kehityksen huomioon ottavat uudet ehdotukset ovat menestyksekkäimpiä.

4.2 Kun keskustelu CCCTB:stä etenee, on tärkeää säilyttää yhdistäminen ensisijaisena tavoitteena. Ehdotukselle olisi myös hyödyksi, jos monimutkaisuutta vähennettäisiin mahdollisuuksien mukaan. ETSK kehottaa komissiota pyrkimään mahdollisimman suureen yhteisymmärrykseen ehdotuksen molempien näkökohtien edistämisestä.

4.3 CCCTB:n jakojärjestelmä

4.3.1 Jakokaavaan liittyy useita ongelmia. ETSK on huolissaan siitä, ettei ole pyritty selostamaan tai määrittelemään tarkoituksenmukaisesti sitä, missä määrin kaava (omaisuuserät yksi kolmasosa, työvoima yksi kolmasosa ja myynti määränpäittäin yksi kolmasosa) kuvaa asianmukaisesti yrityksen taloudellista todellisuutta jaettaessa verotettavia voittoja jäsenvaltioiden kesken. Nykyinen ehdotus voisi muuttaa huomattavasti sitä, miten voitot kohdennetaan verotusta varten, mikä taas vaikuttaa merkittäväällä ja toistaiseksi tuntemattomalla tavalla yrityksiin ja jäsenvaltioihin. Verotulo on taloushallinnon perustekijä, joten tällä saattaa olla vakavia vaikutuksia. ETSK katsoo, että ehdotuksessa tulisi pyrkiä tasapainoiseen jakokaavaan ja välttää järjestelmällistä epätasapainoista vaikutusta.

4.3.2 Keskittyminen sellaisiin näkökohtiin kuin tuotantolaitokset, koneet ja henkilöstö on tosin olennaista mutta ei anna täyttä kuvaa ajannukaisesta teollisuudesta. Esimerkiksi digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa korostetaan henkisen omaisuuden merkitystä. Samalla tavoin pääomamarkkinaunioniin liittyvässä kehityksessä saatetaan keskittyä rahoitusvaroihin.

4.3.3 Komitean huoli johtuu pitkälti

- (1) ehdotuksesta jättää henkinen omaisuus omaisuuseriä koskevan jakotekijän ulkopuolelle. Henkinen omaisuus on taloudellinen tekijä, joka on helppo siirtää voittoa laskettaessa. ETSK toteaa, että sitä on vaikea arvioida eikä sitä sen vuoksi ole otettu huomioon komission ehdotuksessa, ja kehottaa jäsenvaltioita tutkimaan, miten ne voisivat parhaiten puuttua tähän tärkeään asiaan. Näin etenkin siksi, että henkinen omaisuus on erittäin merkittävä arvomuodostuksen edistäjä, ja se sanelee yhä useammin suunnan, johon ajannukaiset taloudet ovat siirtymässä. Tällainen ratkaisu on myös ristiriidassa sen kanssa, että komissio painottaa jatkuvasti digitaalisia sisämarkkinoita.
- (2) ehdotuksesta ottaa jakotekijöihin mukaan "myynti määränpäittäin". Komitea on huolissaan siitä, että ehdotuksen mukainen myynnin käyttö jakotekijänä johtaa siihen, että monet pienemmät vientiä harjoittavat jäsenvaltiot menettävät huomattavia määriä verotettavaa tuloa jäsenvaltioihin, jotka kuluttavat muita enemmän. Koska taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset eivät ole tiedossa, myynnin käyttö jakotekijänä hyötyisi sen vaikutuksen määrittämisestä lukuarvona. Tarvittaessa sitä olisi arvioitava uudelleen.
- (3) Yhteisöveron laskentaa ja yhdistämistä koskevan EU:n laajuisen järjestelmän käyttöönotto olisi suuri muutos EU:n liiketoimintaympäristössä, ja se saattaa tehostaa sisämarkkinoita. Sen vuoksi sitä olisi arvioitava huolellisesti, ja kansallisella tasolla tulisi toteuttaa vaikutusarviointoja. Yksi kaikkia kansainvälisiä suuryrityksiä jo koskeva merkittävä sääntökokonaisuus ovat kansainväliset rahoitusalan normit ja tilinpäätösstandardit. Niistä poikkeaminen liiketoiminnan suunnitteluprosessissa aiheuttaisi yrityksille säästöjen sijaan lisärasitteita. Koska komissio on kehittänyt CCCTB:n jakokaavan vain tätä erityistarkoitusta varten, se vaikuttaa ensi silmäyksellä olevan ristiriidassa eräiden kansainvälisten tilinpäätösstandardien kanssa.
- (4) Selkeys ja johdonmukaisuus termejä käytettäessä on erittäin tärkeää etenkin verotuksen alalla, joten komitea suosittaa, että direktiivissä tarkastellaan kaikkia keskeisiä osatekijöitä ja etenkin määritelmiä.

4.4 Velka vs. oma pääoma

4.4.1 Komission ehdotuksissa korostetaan huomattavasti velan verokohtelua suhteessa omaan pääomaan yritysrahoituksessa. Oman pääoman edistämistä teollisuusstrategian keskeisenä osana on pidettävä myönteisenä seikkana, koska näin hajautetaan riskiä yrityksessä ja vältetään monet volatiliiteettiin liittyvät näkökohdat suunnittelussa.

4.4.2 Komitea on huolissaan etenkin siitä, että valittu lähestymistapa saattaa vahvistaa suhdanteita siten, että oman pääoman väheneminen huonoina aikoina tai velan hyödyntäminen vaihtoehtojen puuttuessa voisi lisätä verotettavaa tuloa, mikä heikentäisi yrityksen tilannetta juuri kun sillä on suuria vaikeuksia. Tämä vaikuttaisi myös työllisyyteen ja kasvuun. ETSK:n mielestä valittua lähestymistapaa olisikin vielä pohdittava.

5. Erityistä

5.1 Komission mielestä sen ehdotuksilla tuetaan voimakkaasti yrityksiä ja luodaan sääntöjen noudattamisen ja liiketoiminnan harjoittamisen kannalta yksinkertaisempi ja tehokkaampi sääntely. Vaikka sisämarkkinoiden ja yritysten tarpeiden edistämistä voidaan pitää yhtenä EU:n päätavoitteista, jäsenvaltiot ovat perustaneet EU:n ensi sijassa omia tarpeitaan varten. Komission on vähintäänkin arvioitava järjestelmällisesti ehdotettujen muutosten vaikutusta verotuloihin, investointeihin ja työllisyyteen kussakin jäsenvaltiossa kansainvälisten tietokanta-analysien ja jäsenvaltiokohtaisten tietojen pohjalta. ETSK kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että kaikki asianomaiset tiedot ovat komission saatavilla, ja ehdottaa, että toteutetaan vaikutustenarvioinnit molempia CCCTB:n vaiheita varten.

5.2 Vaikka siirtohinnoittelun poistaminen on ehdotusten keskeinen osa, käsite olisi kuitenkin ilman muuta edelleen olemassa, kun ryhmällä on toimintaa sekä EU:ssa että sen ulkopuolella. Tämä johtaa monien yritysten kohdalla väistämättä erilaisiin ja erillisiin järjestelyihin. Onkin kiinnitettävä huomiota ryhmien rakenteeseen EU:n sisä- ja ulkopuolella sekä yhdistelmärakenteisiin. Veronkierron mahdollisuus voi siirtyä veropohjasta tai nykyisistä verokohtelun eroavuuksista yritysten rakenteisiin ja ryhmiin.

5.3 ETSK kehottaa noudattamaan CCCTB:stä käytävässä keskustelussa eurooppalaisia menettelyjä, kunhan CCCTB:stä on sovittu. Vaikka politiikan tulisi olla joustavaa muuttuvissa olosuhteissa, tarvitaan myös organisoituja järjestelyjä mukautettaessa politiikkaa taloudellisiin olosuhteisiin.

5.4 Tutkimuksen ja kehityksen huomioon ottaminen on erittäin myönteistä. Ylimääräinen vähennys tällä alalla luonnollisesti lisää huomattavasti asianomaista toimintaa ja edistää osaltaan kilpailukykyä. Olisi kuitenkin tärkeää asettaa ehdotetut toimenpiteet asiayhteyteensä ja verrata niitä jäsenvaltioiden jo säätämiin (kirjoltaan varsin vaihteleviin) toimiin. Vaikka kasvu- ja investointivähennys on tärkeä, on myös keskeistä, ettei tästä uudesta kannustimesta eikä t&k-menojen ylimääräisestä vähennyksestä tule verotuksen väärinkäytön uusia muotoja sitten, kun ne otetaan käyttöön.

5.5 Komission on otettava huomioon veroviranomaisten ja ensisijaisen veroviranomaisen väliset mahdolliset konfliktit. Ryhmän tytäryhtiöiden verotukseen ja voitonjakoon liittyviä konflikteja voi hyvinkin syntyä, ja ne saattavat viedä ajan, joka on säästetty poistamalla siirtohinnoitteluun liittyvät ongelmat.

5.6 Olisi tarkennettava, miten jäsenvaltion tarkastukset toteutetaan ryhmään kuuluvassa tytäryhtiössä, jos asianomaisen jäsenvaltion veroviranomaiset haluavat tehdä tarkastuksen.

5.7 Poistoaikoja koskevat säännökset saattavat olla ristiriidassa eräiden liiketoimintakäytäntöjen kanssa, ja tässä yhteydessä olisi harkittava tiettyä joustoa. Monet yritykset uudistavat laitteensa (esim. tietokoneet) vuosittain tai joka toinen vuosi ennen niiden vanhentumista, ja teknologisen muutoksen tahdin myötä tällainen käytäntö tulee vain nopeutumaan eri omaisuusluokissa tulevana vuosina.

5.8 On edelleen tärkeää estää veronkiertoa edullisempien kirjanpitokoodien kautta, sillä tämä saattaa vielä olla mahdollista ennen yhdistämistä.

5.9 Ehdotukset mahdollistavat monikansallisille yhtiöille lisäksi sen, että ne jättävät huomiotta EU:n ulkopuolella, myös veroparatiiseissa, sijaitsevat väliyhtiöt. Tähän kysymykseen on puuttuttava erilaisilla menetelmillä, kuten siirtohinnoittelua ja ulkomaisia väliyhtiöitä koskevin säännöin ja yleisellä veron kiertämisen vastaisella periaatteella.

Bryssel 20. syyskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta määritysvelvollisuuden, määritysvelvollisuuden keskeyttämisen, raportointivaatimusten, sellaisten OTC-johdannaisopimusten riskienpientämistekniikoiden, joille ei ole tehty keskusvastapuolimäärittystä, kauppatietorekisterien rekisteröinnin ja valvonnan sekä kauppatietorekistereitä koskevien vaatimusten osalta”

(COM(2017) 208 final – 2017/090 (COD))

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja niihin osallistuvien viranomaisten sekä kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevien vaatimusten osalta”

(COM(2017) 331 final – 2017/0136 (COD))

(2017/C 434/10)

Esittelijä: **Petru Sorin DANDEA**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, COM(2017) 208 final – 31.5.2017; COM(2017) 331 final – 11.9.2017
	Euroopan unionin neuvosto, COM(2017) 208 final – 6.6.2017; COM(2017) 331 final – 22.8.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteen- kuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.9.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	20.9.2017
Täysistunnon nro	528
Äänestystulos	145/0/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen nykyiseen aloitteeseen, johon sisältyy kaksi ehdotusta asetukseksi, ja kehottaa komissiota nopeuttamaan Euroopan markkinarakennasetuksen (EMIR) täysimääräistä täytäntöönpanoa.

1.2 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että komission nyt esittämässä ehdotuksessa otetaan huomioon REFIT-ohjelman ehdotukset ja että sen esittämistä on edeltänyt laaja julkinen kuuleminen. Näin on varmistettu, että kaikkia sidosryhmiä on kuultu ja että tämän tuloksena on esitetty ehdotus, jonka avulla yksinkertaistetaan ja parannetaan sääntöjä sekä alennetaan säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia vaarantamatta kuitenkaan rahoitusvakautta.

1.3 ETSK:n mielestä on tärkeää, että komission ehdottamat toimet ovat johdonmukaisia pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman ja etenkin sen arvopaperistamista koskevien sääntöjen kanssa.

1.4 Koska OTC-johdannaisien kokonaisnimellisarvo ylittää 544 biljoonaa euroa, ETSK pitää komission aloitetta perusteltuna ja on tyytyväinen siihen, että Euroopan markkinarakennasetuksen tavoite säilyy ennallaan.

1.5 ETSK suosittaa, että standardoidaan johdannaistransaktio- ja johdannaismääritystyyppit, sillä näin voitaisiin edistää merkittävästi tietojen laadun paranemista.

1.6 ETSK kannattaa komission ehdotusta ottaa käyttöön määrityskynnysarvo pieniä vastapuolia varten, koska niiden on vaikea saada määrittäystä.

1.7 ETSK tukee komission ehdotusta pidentää ajanjaksoa, jonka aikana eläkerahastoihin ei sovelleta keskitettyä määritysvastuuta, koska vielä ei ole löydetty ratkaisua siihen, miten mahdollistetaan niiden tarvittava likviditeetti haittaamatta rahaston jäsenten intressejä.

1.8 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen perustaa uusi valvontamekanismi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) yhteyteen. ETSK suosittaa, että komissio osoittaa tarvittavat taloudelliset resurssit, jotta voidaan kouluttaa henkilökuntaa, jonka on määrä työskennellä ESMAn uudessa yksikössä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon toteutettavan valvontatoiminnan monitahoisuus.

2. Euroopan komission ehdotus

2.1 Euroopan komissio esitti toukokuussa ja kesäkuussa kaksi ehdotusta asetukseksi ⁽¹⁾ asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta määritysvastuun, määritysvastuun keskeyttämisen, raportointivaatimusten, sellaisten OTC-johdannaissopimusten riskienpientämistekniikoiden, joille ei ole tehty keskusvastapuolimäärittäystä, kauppatietorekisterien rekisteröinnin ja valvonnan sekä kauppatietorekistereitä koskevien vaatimusten osalta (EMIR).

2.2 Molempiin ehdotuksiin on liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirjoja ja vaikutustenarviointoja.

2.3 Ensimmäisessä ehdotuksessa asetukseksi komissio ehdottaa yksinkertaisempia ja tehokkaampia sääntöjä johdannaisten varten. Komissio haluaa puuttua huomattaviin ja uusiin haasteisiin, jotka liittyvät OTC-johdannaisten määritykseen. Ehdotuksessa käsitellään neljää näkökohtaa: raportointivelvoitteita, finanssialan ulkopuolisia vastapuolia, finanssialalla toimivia vastapuolia ja eläkerahastoja.

2.4 Toisessa ehdotuksessa asetukseksi komissio ehdottaa keskusvastapuolten valvonnan vahvistamista johdannaismarkkinoilla. Ehdotuksella pyritään parantamaan rahoitusvakautta EU:ssa perustamalla Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen yhteyteen uusi mekanismi johdannaismarkkinoiden valvomiseksi.

3. Yleistä ja erityistä

3.1 EMIR-asetuksen muuttaminen on osa komission pyrkimyksiä varmistaa johdannaisten sääntelyn parantaminen. Useita asetuksen säännöksiä on viime vuosina pantu täytäntöön delegoitujen säädösten, direktiivien ja asetusten avulla. ETSK on tyytyväinen nykyiseen aloitteeseen ja kehottaa komissiota nopeuttamaan EMIR-asetuksen täysimääräistä täytäntöönpanoa.

3.2 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että komission nyt esittämässä ehdotuksessa otetaan huomioon REFIT-ohjelman ehdotukset ja että sen esittämistä on edeltänyt laaja julkinen kuuleminen. Näin on varmistettu, että kaikkia sidosryhmiä on kuultu ja että tämän tuloksena on esitetty ehdotus, jonka avulla yksinkertaistetaan ja parannetaan sääntöjä sekä alennetaan säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia vaarantamatta kuitenkaan rahoitusvakautta.

3.3 ETSK:n mielestä on tärkeää, että komission ehdottamat toimet ovat johdonmukaisia pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman ja etenkin sen arvopaperistamista koskevien sääntöjen kanssa.

⁽¹⁾ COM(2017) 208 final – Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta määritysvastuun, määritysvastuun keskeyttämisen, raportointivaatimusten, sellaisten OTC-johdannaissopimusten riskienpientämistekniikoiden, joille ei ole tehty keskusvastapuolimäärittäystä, kauppatietorekisterien rekisteröinnin ja valvonnan sekä kauppatietorekistereitä koskevien vaatimusten osalta; COM(2017) 331 final – Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja niihin osallistuvien viranomaisten sekä kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevien vaatimusten osalta.

3.4 Komission aloite ei heikennä EMIR-asetuksen ensisijaista tavoitetta eli OTC-johdannaisten valvontaa ja seurantaa järjestelmäriskin lieventämiseksi ja myös tämäntyyppisten ja etenkin spekulatiivisten välineiden määrän vähentämiseksi. Koska OTC-johdannaisten kokonaisnimellisarvo ylittää 544 biljoonaa euroa, ETSK pitää komission aloitetta perusteltuna.

3.5 Komission ehdottamat muutokset raportointivelvoitteisiin vähentävät hallintotaakkaa ja yksinkertaistavat raportointimenettelyä useimpien vastapuolien kohdalla. Komissio uskoo, että myös raportoitujen tietojen laatu paranee. ETSK katsoo, että liiketoimi- ja välinetyyppien standardointi voisi edistää merkittävästi tietojen laadun paranemista.

3.6 Komissio ehdottaa määrittämissä käytön ottoon pieniä vastapuolia varten. Koska niiden on vaikea saada määritystä, komission ehdotuksella tuetaan näitä pieniä yksiköitä, jotka voivat olla pieniä pankkeja tai investointirahastoja. ETSK kannattaa komission ehdotusta.

3.7 Komissio haluaa asetusehdotuksessa pidentää ajanjaksoa, jonka aikana eläkerahastoihin ei sovelleta keskitettyä määritysvelvollisuutta niiden hallussa olevien OTC-johdannaissopimussalkkujen osalta. Kun otetaan huomioon, että eläkerahastoilla ei ole likviditeettiä keskitetyn määrityksen mahdollistamiseksi ja että ne ovat avainasemassa varmistettaessa ikääntyneiden tulot, ETSK kannattaa komission ehdotusta.

3.8 Toisessa ehdotuksessa asetukseksi otetaan käyttöön uusia sääntöä ja velvollisuuksia, jotka koskevat keskusvastapuolten valvontaa sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella. Ehdotuksessa luodaan paremmat edellytykset keskuspankkien ja valvontaviranomaisten yhteistyölle. ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen.

3.9 Ehdotetussa asetuksessa suunnitellaan uuden valvontamekanismin perustamista ESMAn yhteyteen. Sillä on määrä olla valtuudet valvoa sekä EU:n että kolmansien maiden keskusvastapuolia. Komissio pyrkii parantamaan kolmansien maiden keskusvastapuolten ja etenkin niiden keskusvastapuolten valvontaa, joilla saattaa olla merkittävä rooli määritystoimissa EU:ssa. ETSK suosittaa, että komissio osoittaa tarvittavat taloudelliset resurssit, jotta voidaan kouluttaa henkilökuntaa, jonka on määrä työskennellä ESMAn uudessa yksikössä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon toteutettavan valvontatoiminnan monitahoisuus.

3.10 Kun otetaan huomioon OTC-johdannaista johtuvat haasteet kansalaisten säästöjen kannalta sekä järjestelmäriski, ETSK toistaa ehdotuksensa ⁽²⁾ rahoitusalan koulutusohjelmista. Komissio voisi rahoittaa tällaisia vähittäissiijoittajille suunnattuja ohjelmia.

Bryssel 20. syyskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽²⁾ Ks. kohta 4.7 ETSK:n lausunnossa aiheesta "Rahoitusvälineiden markkinat" (EUVL C 143, 22.5.2012, s. 74).

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI