

Jaana Tapanainen-Thiess (VNK
STRO)

28.10.2020

Asia

Komission strateginen ennakointiraportti 2020 ”Strateginen ennakointi – edellytysten luominen Euroopan selviytymiskyvyn parantamiseksi”

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi 9.9.2020 tiedonannon strategiseksi ennakointiraportiksi vuodelle 2020 otsikolla ”Strateginen ennakointi – edellytysten luominen Euroopan selviytymiskyvyn parantamiseksi”. Komissio jatkaa raporttien antamista vuosittain.

Strateginen ennakointiraportti toimii osaltaan pohjana EU:n politiikka- ja lainsäädäntötyö suunnittelulle: komissio julkaisi 20.10.2020 työohjelman vuodelle 2021. Neuvosto, parlamentti ja komissio tulevat antamaan yhteisen julistuksen vuoden 2021 lainsäädäntöprioriteeteista.

Suomen kanta

Suomi pitää strategista ennakointia tärkeänä välineenä tulevaisuuden tarpeisiin vastaavan politiikan ja päätöksenteon valmistelemiseksi. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen strategista päätöksentekoa tuetaan entistä vahvemmin ennakointi- ja tutkimustiedolla. Tietopohjainen politiikan valmistelu sekä systemaattinen vaikutusten arviointi ovat kaikessa lainvalmistelussa olennaisia.

Euroopan komission ensimmäinen strateginen ennakointiraportti on tervetullut ja merkittävä tuki jäsenvaltioiden omiin pyrkimyksiin integroida strateginen ennakointi päätöksenteon prosesseihin. Suomi jakaa Euroopan komission pyrkimyksen varmistaa, että lyhyen aikavälin aloitteet perustuvat pidemmän aikavälin näkymiin. Rakennamme edellytyksiä kerran vaalikaudessa annettavaa kaksiosaisen tulevaisuusselonteon hyödyntämiseen vahvemmin ja laajemmin valtioneuvoston strategisessa valmistelussa.

Suomi pitää tervetulleena Euroopan komission pyrkimystä kartoittaa uusia haasteita ja mahdollisuuksia Euroopan unionin strategisten valintojen ohjaamisen tehostamiseksi strategisen ennakoinnin avulla.

Suomi pitää tarkastelun lähtökohdaksi valittua selviytymiskykyyn kytkeytyvää painotusta hyvin perusteltuna. Covid-19-kriisin myötä on selvää, että unionin valmiuksia kohdata yhteiskuntaan laajasti vaikuttavia kriisejä tulee parantaa ja kehittää muutosten läpikäyntiä kestäväällä, oikeudenmukaisella ja demokraattisella tavalla.

Komission strategisessa ennakointiraportissa esittelemä kehys haavoittuvuuksien vähentämiseksi ja valmiuksien vahvistamiseksi sosiaalisen ja taloudellisen, geopoliittisen, ympäristöasioiden sekä digitaalisen ulottuvuuden näkökulmasta piirtää kattavan kokonaiskuvan unionin keskeisimpiin politiikkakokonaisuuksiin ja niiden alla toteuttaviin toimiin, joiden kautta selviytymiskyvyn vahvistaminen voidaan mahdollistaa.

Suomi tukee komission tavoitteita vahvistaa jäsenmaiden ja instituutioiden keskinäistä yhteistyötä strategisen ennakoinnin osalta. Suomella on melkein 30-vuotinen perinne ennakointityössä hallituksen kerran vaalikaudessa eduskunnalle annettavan, yhteiskunnan pitkän ajan valintoja käsittelevän tulevaisuusselonteon kautta. Suomi edelleen kehittää systemaattista ennakoinnin ja tulevaisuustyön hyödyntämistä kansallisessa strategisessa valmistelussa ja valtioneuvoston yhteistyönä.

Pääasiallinen sisältö

Komissio pyrkii sisällyttämään ennakoinnin kaikkien alojen poliittiseen päätöksentekoon.

Tässä ensimmäisessä vuosittain julkaistavassa strategisessa ennakointiraportissa selvitetään, miten ennakoinnilla saadaan tietoa tueksi tarkoituksena vahvistaa EU:n selviytymiskykyä neljän toisiinsa liittyvän ulottuvuuden alalla eli sosiaalisen ja taloudellisen, geopoliittisen, ympäristöasioiden ja digitaalisen ulottuvuuden alalla.

Strateginen ennakointi auttaa parantamaan politiikan suunnittelua, kehittämään tulevaisuuden kestäviä strategioita ja varmistamaan, että lyhyen aikavälin toimet ovat johdonmukaisia pitkän aikavälin tavoitteiden kanssa. **Strateginen ennakointi edistää osallistavaa ja tulevaisuuteen suuntautuvaa hallintotapaa Euroopassa ja sen ulkopuolella.**

Vuosittaisilla strategisilla ennakointiraporteilla edistetään Euroopan tulevaisuuden kannalta strategisesti merkittävien kysymysten kattavaa tarkastelua, keskeisten suuntausten kysymysten kartoittamista ja niiden käyttämistä visioiden ja niihin liittyvien kehityspolkujen luomisessa, jotta voidaan tehdä parempia päätöksiä ja toteuttaa nyt sellaisia toimia, joilla voidaan muovata tulevaisuutta haluamaamme suuntaan.

Strategisella ennakointiraportilla on tarkoituksena on **kartoittaa uusia haasteita ja mahdollisuuksia Euroopan unionin strategisten valintojen ohjaamisen tehostamiseksi.**

Ennakoinnin valtavirtaistaminen toteutetaan seuraavasti:

- **ennakointitoimien järjestelmällinen toteuttaminen kaikkien tärkeimpien poliittisten aloitteiden osalta;**
- tulevaisuuteen suuntautuvien, vuosittaisten strategisten ennakointiraporttien **julkaiseminen** ja uusien suuntausten ja haasteiden analysointi politiikanteon ja päätöksenteon tueksi;
- **ennakointivalmiuksien kehittämisen tukeminen** EU:n ja jäsenvaltioiden hallinnoissa;

- ja yhteistyöhön perustuvan ja osallistavan ennakointiyhteisön perustaminen EU:n ja kansainvälisten instituutioiden ja kumppanien kanssa.

Strategisesta ennakoinnista tulee näin ollen **olennainen osa komission paremman sääntelyn välineistöä**, esimerkiksi osa vaikutusten ennakoarviointeja.

Tulevien raporttien tarkoituksena on tuottaa aineistoa vuotuista unionin tilaa koskevaa puhetta, komission työohjelmia ja monivuotista ohjelmasuunnittelua varten. Komissio laajentaa strategisia ennakointivalmiuksiaan sisäisten resurssien ja ulkoisen asiantuntemuksen sekä jäsenvaltioiden, muiden keskeisten sidosryhmien ja kansalaisten kanssa tehtävän yhteistyön pohjalta. Suomessa valtioneuvoston ennakointiyhteistyötä on tehty pitkään ja ennakointivalmiudet ovat ministeriöissä kohtuullisen hyvällä tasolla, mutta niiden parantamista tulisi jatkaa niin ministeriöissä kuin poikkihallinnollisesti kaikkien ministeriöiden yhteistyönä.

Komissio kehittää ennakointiin liittyvää tiivistä yhteistyötä ja luo liittoutumia muiden EU:n toimielinten kanssa, erityisesti EU:n strategian ja politiikan analysointijärjestelmän (ESPAS) yhteydessä, sekä pyrkii tavoittamaan kansainvälisiä kumppaneita ja perustamaan EU:n laajuisen ennakointiverkoston sellaisten kumppanuuksien kehittämiseksi, joissa hyödynnetään jäsenvaltioiden julkisia ennakointivalmiuksia, ajatushautomoita, tiedeyhteisöä ja kansalaisyhteiskuntaa. Suomen tulee olla aktiivinen kumppanuuksien kehittämisessä ja viestiä suomalaisesta ennakointiosaamisesta, jota jo arvostetaan laajalti. Suomella on jo hyvät ja toimivat yhteydet komission ja parlamentin suuntaan jo olemassa. Tulevaisuusselonteon pääsihteeri mm. osallistuu marraskuussa 2020 pidettävään ESPAS-konferenssiin panelistina.

Selviytymiskyvystä rakennetaan EU:n politiikkojen uutta suunnannäyttäjää.

Covid 19-kriisi on paljastanut useita haavoittuvuuksia EU:ssa ja jäsenvaltioissa. Kriisin vaikutusten analysointi, sen valtavan ihmisuhrien määrän lisäksi, paljastaa vakavia häiriöitä Euroopan taloudessa ja yhteiskunnassa. Tämä korostaa tarvetta entistä kunnianhimoisempaan kriisinhallintaan laajamittaisissa hätätilanteissa myös EU:n tasolla.

Selviytymiskyvyllä viitataan kykyyn kestää haasteita ja selviytyä niistä sekä käydä läpi muutoksia kestäväällä, oikeudenmukaisella ja demokraattisella tavalla. EU:n haavoittuvuuksia ja selviytymiskykyä analysoidaan ottaen huomioon olennaiset megatrendit, jotka ovat pitkän aikavälin liikkeellepanevia voimia, joilla on merkittävä vaikutus tulevaisuuteen. Komission Megatrends Hub -sivusto on yksilöinyt neljätoista maailmanlaajuisista megatrendiä ja kriisin vaikutuksia niihin: **Covid-19 on syventänyt eriarvoisuutta sekä lisännyt hyperyhteenliitettävyyttä ja väestörakenteen epätasapainoa.** Ennakointitoimilla voidaan valmistautua kehityskulkuihin, joilla on todennäköisesti kielteisiä vaikutuksia, ja vahvistaa selviytymiskykyä rakennemuutosten avulla.

Raportissa selvitetään, miten ennakoinnilla saadaan tietoa politiikkojen tueksi tarkoituksena vahvistaa EU:n selviytymiskykyä neljän toisiinsa liittyvän ulottuvuuden alalla eli **sosiaalisen ja taloudellisen, geopoliittisen, ympäristöasioiden ja digitaalisen ulottuvuuden alalla.** Ulottuvuuksia on analysoitu valmiuksien, haavoittuvuuksien ja mahdollisuuksien näkökulmista. Raportissa osoitetaan, miten politiikat, joilla parannetaan selviytymiskykyä vähentämällä haavoittuvuuksia ja vahvistamalla valmiuksia, voivat avata uusia mahdollisuuksia kaikilla neljällä alalla. Tähän sisältyy tulevaisuuden hyvinvoinnin, työn, työmarkkinoiden ja taitojen uudelleentarkastelu,

globaalien arvoketjujen uudelleenjärjestely, demokratian tukeminen, sääntöihin perustuvan kauppajärjestelmän uudistaminen, yhteyksien luominen kehittyvien teknologioiden alaan sekä investoiminen vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen.

Sosiaalinen ja taloudellinen ulottuvuus viittaa kykyyn selvittää talouden häiriöistä ja saavuttaa pitkän aikavälin rakennemuutos oikeudenmukaisella ja osallistavalla tavalla.

Geopoliittinen ulottuvuus liittyy siihen, että Eurooppa vahvistaa avointa strategista riippumattomuuttaan ja maailmanlaajuista johtoasemaansa.

Ympäristöasioiden ulottuvuudella tarkoitetaan ilmastonutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä samalla, kun hillitään ilmastonmuutosta ja sopeudutaan siihen, vähennetään saastumista ja palautetaan ekosysteemien kyky ylläpitää elämää maapallon kestävässä rahoituksessa.

Digitaaliseen ulottuvuuteen kuuluu sen varmistaminen, että tavassa, miten elämme, työskentelemme, opimme, olemme vuorovaikutuksessa toisiimme ja ajattelemme digitaalisella aikakaudella, otetaan huomioon ihmisarvo, vapaus, tasa-arvo, turvallisuus, demokratia ja muut eurooppalaiset perusoikeudet ja vahvistetaan niitä.

Raportissa esitetään strateginen ennakointisuunnitelma ja välineitä selviytymiskyvyn seurantaan.

Kun selviytymiskyvystä tulee uusi suunta EU:n politiikanteolle, tarvitaan asianmukaisia seurantavälineitä. Tiedonannossa ehdotetaan selviytymiskykyä kuvaavien **tulostaulujen** käyttöönottoa ja niiden luomista yhdessä jäsenvaltioiden ja keskeisten sidosryhmien kanssa. Tällaisen arvioinnilla voidaan selvittää, parantavatko käytössä olevat politiikat ja elvytysstrategia tosiasiallisesti EU:n selviytymiskykyä. Tulostaulut perustuvat olemassa oleviin ketjuihin ja kollektiiviälyyn ja edellyttävät vielä lisätyötä.

Horizontaalisia ennakointitoimia tarvitaan tehokkaiden EU:n siirtymäpolitiikkojen edistämiseksi. Tiedonannossa esitetään, kuinka covid-19:n vaikutus megatrendeihin voi valaista Euroopan kehittyvää selviytymiskykyä uudella dynaamisella tavalla. Tätä ennakoivaa työtä tullaan jatkamaan ja Suomen tulisi kytkeytyä siihen.

Osana tätä työtä komissio ehdottaa yhteisten ennakointia koskevien viiteskenaarioiden kehittämistä, joita voidaan käyttää vankkana ennakoivana kehyksenä. Skenaariot i) tarjoavat viitekehyksen johtajien välisille keskusteluille yhteisistä tai vaihtoehtoisista tulevaisuuden visioista; ii) auttavat varmistamaan johdonmukaisuuden eri politiikkojen välillä; ja iii) toimivat yhteisenä ennakoivana kehyksenä poliittisten ehdotusten stressiteistausta tai vaikutusten ennakoarviointien käynnistämistä varten.

Suomessa on pitkä kokemus tulevaisuutta luotaavasta poikkihallinnollisesta dialogista sekä ministeriöiden että hallituksen ja eduskunnan kesken, tätä kokemusta voisi hyödyntää laajemmin EU:ssa.

Temaattinen ennakointisuunnitelma sisältää monialaisia aiheita, joiden osalta strateginen ennakointi voi syventää käsitystämme politiikan alojen dynamiikasta. Komissio aikoo jatkossa tarkastella seuraavia vaikutuksiltaan merkittäviä aiheita:

- Avoin strateginen riippumattomuus
- Tulevaisuuden työpaikat ja ammattitaito vihreää siirtymää varten ja sen aikana

- Digitaalisen muutoksen ja vihreän siirtymän syventäminen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-asioiden komitea (varajäsenet) kirjallinen menettely 28.10.-30.10.2020

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Toimivallanjako EU-asioissa valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä määräytyy Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan.

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko

Valtioneuvostolla ja eduskunnalla on Suomessa pitkä tulevaisuusdialogin perinne. Tulevaisuusselontekomenettelyssä valtioneuvosto kerran vaalikaudessa antaa eduskunnalle **pitkän aikavälin kysymyksiä käsittelevän tulevaisuusselonteon**. Kunkin selonteon aihepiiri on rajattu politiikkapäätösten kannalta keskeisiin strategisiin kysymyksiin 10–20 vuoden ajanjaksolla. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta laatii siitä mietinnön, jonka eduskunta lähettää valtioneuvostolle tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Ensimmäisen kerran tulevaisuusselonteko annettiin vuonna 1993. **Valtioneuvoston kanslia vastaa tulevaisuusselonteon valmistelusta**. Tulevaisuusselonteko on keskustelunavaus seuraaville vuosille.

Tällä hallituskaudella tehtävä tulevaisuusselonteko on kaksiosainen pohjautuen tulevaisuusvaliokunnan asettamiin ponsiin:

1. osa rakentaa yhteistä ymmärrystä tulevaisuuden toimintaympäristöstä Suomessa **Seuraavien sukupolvien Suomi-skenaariotyön** kautta ja tunnistaa keskeisimpiä kysymyksiä tuleville vuosille
2. osa sisältää hallituksen valitseman kärkiteeman sekä mahdollisia ratkaisujen suuntia Tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa annetaan eduskunnalle syyskuussa 2021 ja toinen osa syyskuussa 2022.

Seuraavien sukupolvien Suomi-skenaariotyö tehdään poikkihallinnollisesti kaikkien ministeriöiden yhteistyönä. Valtioneuvoston kanslian ennakoititiimi sekä ministeriöiden ennakoitityöryhmä toimii tulevaisuusselonteon 1. osan keskeisenä työryhmänä. **Uusi selontekomenettely syventää poikkihallinnollista yhteistyötä ja luo uutta toimintatapaa valtioneuvoston ennakointi- ja tulevaisuustyöhön.**

Tulevaisuusselonteon ja Euroopan komission strategisen ennakointiraportin yhteyksiä

Komission strategisella ennakointiraportilla pyritään varmistamaan, että lyhyen aikavälin aloitteet perustuvat pidemmän aikavälin näkymiin. Rakennamme myös edellytyksiä tulevaisuusselonteon hyödyntämiseksi laajasti valtioneuvoston strategisessa valmistelussa. Tulevaisuusselonteko syöttää keskeisiin päätöksenteonprosesseihin kuten hallituksen puoliväliriihitarkasteluun, valtioneuvoston yhteiseen tulevaisuuskatsaustyöhön, valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan painopisteiden ja teemojen tunnistamiseen (VN TEAS) sekä se toimii viitekehyksenä valtioneuvoston jatkuvalla toimintaympäristön seurannalle.

Osana horisontaalisia ennakoititoimia komission raportissa ehdotetaan yhteisten ennakoitintia koskevien viiteskenaarioiden kehittämistä, joita voidaan käyttää vankkana ennakoivana kehyksenä. Osana tulevaisuusselontekoa luomme Seuraavien sukupolvien Suomi-skenaarioita.

Ennakoitiraportti ehdotta, että skenaariot i) tarjoavat viitekehyksen johtajien välisille keskusteluille yhteisistä tai vaihtoehtoisista tulevaisuuden visioista; ii) auttavat varmistamaan johdonmukaisuuden eri politiikkojen välillä; iii) toimivat yhteisenä ennakoivana kehyksenä poliittisten ehdotusten stressitestausta tai vaikutusten ennakoarviointien käynnistämistä varten.

Tulevaisuusselonteossa meillä on jatkuva poikkihallinnollinen dialogi Suomen tulevaisuuteen vaikuttavista yhteiskunnallisista, teknologisista, taloudellisista, ympäristöllisistä sekä poliittis-lainsäädännöllisistä teemoista. Tulevaisuusselonteon prosessiin liittyy myös vahva tulevaisuusdialogi hallituksen ja eduskunnan välillä. Tulevaisuusselonteko käsitellään hallituksessa ja eduskunnassa ja myös poikkihallinnollisesti kaikissa ministeriöissä. Tulevaisuusselonteko pohjustaa myös ministeriöiden yhteistä tulevaisuuskatsaustyötä, jossa ministeriökohtaiset vaikutusanalyysit keskeisistä tulevaisuuteen vaikuttavista teemoista.

Osana tulevaisuusselonteon skenaariotyötä tunnistamme tulevaisuuden haasteita ja tarpeita, teemme vaikutusten analysointia, tunnistamme mahdollisuuksia ja riskejä, luomme politiikkatoimenpidevaihtoehtoja joita stressitestataan skenaariota vasten, tunnistamme skenaarioista riippumattomia välttämättömiä toimenpiteitä, tunnistamme muutostarpeita ja luomme varautumissuunnitelmia eri skenaarioissa sekä kehitämme jatkuvan toimintaympäristön seurannan ja monitoroinnin mallin.

Asiakirjat

COM(2020) 493 final: Strateginen ennakoitiraportti 2020 ”Strateginen ennakointi – edellytysten luominen Euroopan selviytymiskyvyn parantamiseksi”

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Jaana Tapanainen-Thiess, johtava asiantuntija, VNK strategiaosasto, jaana.tapanainen-thiess@vnk.fi, p. 0295 160 593

Kaisa Oksanen, johtava asiantuntija, VNK strategiaosasto, kaisa.oksanen@vnk.fi, p. 0295 160 430

Leila Vilhunen, EU-erityisasiantuntija, VNEUS, leila.vilhunen@vnk.fi, p. 029 160 276

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	Euroopan komissio, YAN Yleisten asioiden neuvosto VNK
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TPK, TULLI, UM, VM, VTV, YM
