

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — Strategisk fremsynsrapport — 2020 Strategisk fremsynethed — Med kurs mod et mere modstandsdygtigt Europa

(COM(2020) 493 final)

(2021/C 220/09)

Ordfører: **Sandra PARTHIE**

Anmodning om udtalelse	Brev fra Kommissionen, 11.11.2020
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	2.3.2021
Vedtaget på plenarforsamlingen	24.3.2021
Plenarforsamling nr.	559
Resultat af afstemningen	
(for/imod/hverken for eller imod)	270/0/5

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU glæder sig meget over den planlagte inddragelse af fremsynsmetoden i EU's politiske beslutningsproces fremover og især beslutningen om udtrykkeligt at inkludere fremsyn i ansvarsområderne for Kommissionens næstformand, som også er ansvarlig for interinstitutionelle forbindelser. Udvalget forventer, at synergiene mellem og den strukturelle inddragelse af alle EU-institutioner, herunder EØSU, vil have gavn af dette.

1.2. Kommissionens nye tilgang med anvendelse af strategisk fremsynethed som en årlig, cyklisk og løbende proces hilses særdeles velkommen af EØSU. EU's modstandsdygtighed er valgt som det første emne i fremsynsprojektet, da dette emne som følge af covid-19-krisen er blevet et nyt kompas for EU's politikker. Modstandsdygtighed vil sige evnen til ikke blot at kunne modstå og klare udfordringer, men også til at omstille sig på bæredygtig, retfærdig og demokratisk vis.

1.3. De fire dimensioner af emnet modstandsdygtighed, dvs. den »sociale og økonomiske«, den »geopolitiske«, den »grønne« og den »digitale« dimension, er efter udvalgets mening velvalgte og godt udarbejdet. De er tidens store temaer, som fortsat vil have stor betydning for udformningen af EU-politikken. EØSU går i høj grad ind for valget af dette emne, da det bestemmer sig yderst relevant for vores fælles arbejde med at skabe de rette rammer til at komme ud af pandemikrisen og tackle de globale udfordringer såsom klimaforandringerne. Udvalget har givet en detaljeret analyse af emnet i sin initiativudtalelse *En mere robust og bæredygtig europæisk økonomi* ⁽¹⁾ og i sin resolution om *Inddragelse af det organiserede civilsamfund i de nationale genopretnings- og resiliensplaner — Hvad virker, hvad virker ikke?* ⁽²⁾

1.4. Strategisk fremsynethed er kendetegnet ved et analyse- og handlingsperspektiv rettet imod fremtiden. Derfor skal sådanne aktiviteter bestå af tre grundelementer for at opnå kvalitetsresultater. For det første skal analyserne give resultater, der er relevante i forhold til den fremtidige situation, der undersøges. For det andet bør de baseres på videnskabelige metoder og processer, under hensyntagen til at fremtiden hverken er observerbar eller empirisk målbar. For det tredje bør de være effektive i den forstand, at de er retningsgivende for den politiske praksis.

⁽¹⁾ EUT C 353 af 18.10.2019, s. 23 samt EØSU's offentlige høring om *En mere robust og bæredygtig europæisk økonomi med en vision for fuldførelsen af ØMU'en*, 12.4.2019.

⁽²⁾ Se EØSU resolution om *Inddragelse af det organiserede civilsamfund i de nationale genopretnings- og resiliensplaner — Hvad virker, hvad virker ikke?* (EUT C 155 af 30.4.2021, s. 1).

1.5. Kommissionens første strategiske fremsynsrapport for 2020 omfatter stadig ikke den forventede fulde fremsynscyklus og forklarer ikke, hvordan den vil hænge sammen med genopretnings- og resiliensfaciliteten og den europæiske semesterproces. I rapporten forklares det heller ikke, hvilke af de udpegede megatendenser der er mest sandsynlige og relevante for EU, og den giver således ikke de politiske beslutningstagere mulighed for at prioritere. Dette skal forbedres i de kommende rapporter. Målene for fremsynethed vil kun kunne opnås med en åben, pluralistisk, mangfoldig og tværfaglig proces, som inddrager arbejdsmarkedets parter og det organiserede civilsamfund, navnlig EØSU, i alle processens faser og i fastlæggelsen af referencescenarier, og som anvender et sæt metoder og værktøjer til at anskue fremtiden i forskellige perspektiver.

1.6. Så selv om ambitionen hilses meget velkommen, ser udvalget stadig områder med behov for forbedring med hensyn til at indføre fremsynethed i beslutningsprocessen:

- Det er forstsat uklart, nøjagtigt hvordan fremsynsprocessen vil blive fuldt integreret i den flerårige planlægning og dagsordenen for bedre regulering samt i det europæiske økosystem for konsekvensanalyse⁽³⁾ og konferencen om Europas fremtid.
- 2020-rapporten indeholder ikke den nødvendige kvantitative vurdering af de konstaterede megatendenser og strategiske emner på skalaen for sandsynlighed og relevans, hvilket gør det sværere at prioritere tiltag.
- Fremsynsprocessen bør omfatte en permanent mekanisme til overvågning og kontrol, hvilket bl.a. vil give civilsamfundet mulighed for at foretage efterfølgende evalueringer.
- Rapporten indeholder allerede forslag til emnerne for de næste fremsynsrapporter, men der gives ingen forklaring på, hvordan fremsynsprocessen reelt er blevet anvendt til at nå frem til disse emner, hvilket umiddelbart ser ud til at være i modstrid med formålet med processen.

1.7. Forpligtelsen til at anvende fremsynethed til at styrke modstandsdygtigheden i EU er temmelig begrænset. I Kommissionens rapport står der hovedsagelig kun, at fremsynethed »kan« frem for »vil« blive anvendt på EU-plan. Frem for at angive de konkrete måder til at anvende fremsynethed i den politiske beslutningsproces reduceres fremsynsinstrumenterne til muligheder, som måske eller måske ikke bliver anvendt af de relevante interessenter og i det konkrete gennemførelsestilfælde.

1.8. Med hensyn til modstandsdygtighedsdimensionerne, dvs. emnet for 2020-rapporten:

- er det egentlige fremtidsaspekt i mange tilfælde ikke fuldt udviklet, og der fokuseres i stedet for meget på at beskrive den nuværende situation
- mangler der en fremtidsorienteret vision for, hvilke fremskridt der skal gøres og inden for hvilken tidsramme, herunder udviklingen af nye velfærdsindikatorer såsom dem, der rækker »ud over BNP«
- er metoden til at håndtere de identificerede sårbarheder ikke nøje beskrevet og omfatter ikke målrettede løsninger til at undgå en forværring af vilkårene for personer med risiko for social udelukkelse, såsom personer med handicap og ældre mennesker.

1.9. De fire dimensioner udgør grundlaget for udarbejdelsen af dagsordener for fremtidige fremsynsaktiviteter. Derfor anbefaler vi, at de fire dimensioner af modstandsdygtigheden tildeles specifikke delmål, som kan gennemføres og dermed blive underlagt regelmæssig vurdering fremover. De næste emner på dagsordenen for fremsynethed er allerede foreslået, nemlig åben strategisk autonomi, fremtidens job og færdigheder samt en tættere sammenknytning af den digitale og den grønne omstilling. Disse emner stammer fra tre af de fire dimensioner af modstandsdygtighed. Men det er forstsat uklart, hvordan Kommissionen er kommet frem til disse emner, og i hvilken rækkefølge og form de vil blive behandlet. Det er således ikke tilstrækkeligt klart, hvorfor disse emner frem for andre, f.eks. en intern vision for EU's udvikling, den voksende nationalisme, det fremtidige samarbejde mellem medlemsstaterne eller sikkerhedsspørgsmål, er blevet udvalgt. Her kan der også opnås større gennemsigtighed ved hjælp af strategisk fremsynethed.

⁽³⁾ EUT C 434 af 15.12.2017, s. 11.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Instrumentet for strategisk fremsynethed, dvs. prognoser for tendenser og udvikling, er uundværligt ved udformning af ansvarlig politik. Strategisk fremsynethed vil være afgørende for at fremtidssikre EU's politikudformning ved at sikre, at kortsigtede initiativer iværksættes ud fra et mere langsigtet perspektiv. Dette er af afgørende betydning, idet vi er på vej ind i en ny epoke, hvor handlingsorienteret fremsynethed vil fremme strategisk tænkning og forme EU's politikker og initiativer, herunder Kommissionens kommende arbejdsprogrammer.

2.2. Selv om det ikke er muligt at forudse alt, og der fortsat vil ske overraskende hændelser i verden, er der mange muligheder for at handle. Dette omfatter at kortlægge sandsynligheder og forberede beslutningstagerne, så de kan aflæse, forstå og genkende tegnene, især på forstyrrende hændelser, så hurtigt som muligt. Det omfatter også at udarbejde handlingsplaner, etablere kommandoveje og kommunikationskanaler og fastlægge klare ansvarsområder og arbejdsopgaver, hvis en hændelse alligevel indtræffer. Fremtidsskere bruger ofte metaforerne »sort svane« (en fuldstændig uforudset hændelse i kategorien »en ukendt ukendt«) og »gråt næsehorn« (en omfattende, kendt begivenhed, som vil have store konsekvenser, men som ignoreres). Covid-19-pandemien var et »gråt næsehorn«, da der var advarselssignaler om en stigende risiko for en global pandemi som følge af en kombination af miljøforringelse, globalisering og øget konnektivitet. Det er nødvendigt at anvende prognose- og planlægningsteknikker med en klar adskillelse af disse to forskellige typer chok med massive konsekvenser. I den henseende bør tværsektorielle, ikkelineære teknikker til opstilling af scenarier, indkredsning af nye store risici og metoder til tidlig identificering af tendenser forbedres i EU's forskningsinstitutioner.

2.3. Modstandsdygtighed vil sige evnen til ikke blot at kunne modstå og klare udfordringer, men også til at omstille sig på bæredygtig, retfærdig, inklusiv og demokratisk vis. De fire dimensioner af emnet modstandsdygtighed, dvs. den »sociale og økonomiske«, den »geopolitiske«, den »grønne« og den »digitale« dimension, er efter udvalgets mening velvalgte og godt udarbejdet. Udvalget understreger dog, at de forskellige vekselvirkninger mellem de fire dimensioner ikke kan opfattes som særskilte, men skal tackles samlet i analyserne og de resulterende foranstaltninger.

2.4. EØSU glæder sig over forslaget om at udarbejde »dashboards over modstandsdygtighed« med relevante indikatorer til at overvåge status quo og de sociale og økonomiske, geopolitiske, grønne og digitale dimensioner af udviklingen i EU og medlemsstaterne. Men et dashboard, der kun kortlægger status quo og beskriver nutiden, er i sig selv ikke fremsynet. Det bliver det først, når der inddrages fremadskuende mål. Vi er parate til at støtte Kommissionen i denne udfordrende og vanskelige proces, f.eks. ved at trække på EØSU's ekspertise og arbejde.

2.5. Dashboardene skal selvfølgelig fortsat videreudvikles. I dag kortlægger de nutiden og status quo. For at de skal blive nyttige instrumenter i fremsynsprocessen, skal der kobles et fremadrettet perspektiv til dem. Dashboardene vil kun give mening i prognosticeringsprocessen, hvis de inddrager mål, der fortrinsvis fastsættes for de enkelte medlemsstater. Derefter vil det være muligt at anvende disse dashboards til at vurdere fremskridtene ud fra et givet mål og gøre dem til overvågningsværktøjer. EØSU opfordrer endvidere kraftigt til, at der skabes en forbindelse mellem dashboardene og de eksisterende indikatorer for konkurrenceevnen, som anvendes i processen med det europæiske semester og i forbindelse med EU's økonomiske forvaltning, og resultattavlen for genopretnings- og resiliensfaciliteten og de nationale genopretnings- og resiliensplaner.

2.6. EØSU er helt enig med Kommissionen i, at socialøkonomiske virksomheder har spillet en afgørende rolle under pandemien, og at de fremadrettet har betydning for opbygningen af et modstandsdygtigt Europa. EØSU ser i den henseende frem til den kommende handlingsplan for fremme af den sociale økonomi og opfordrer Kommissionen til at være ambitiøs og modig i sine forslag.

2.7. Men selv om ambitionen om fremsynet forvaltningspraksis ved hjælp af de instrumenter, som strategisk fremsynethed giver mulighed for, er god og inddrager en lang række af de rette elementer, bl.a. deltagelse, tværfaglighed og udformning heraf som en løbende proces, bliver den langt mindre god og endda svag, når det handler om, hvordan denne netværks- eller flerdeltagerbaserede tilgang specifikt vil blive iværksat og gennemført. På nuværende tidspunkt indeholder rapporten en række hensigtserklæringer vedrørende inddragelse af fremsynsmetoder i den politiske beslutningsproces. For at sikre interessenterne, at viden fra fremsynsprocessen rent faktisk gennemføres og anvendes effektivt, mener EØSU, at

fremsynsprocessen bør omfatte en kontrol- og overvågningsmekanisme, som f.eks. giver civilsamfundet mulighed for at gennemføre efterfølgende evalueringer. Det vil bidrage til at skabe tillid til både processen og intentionerne og begrænse risikoen for blinde vinkler.

2.8. Dette behov for kontrol- og overvågningsmekanismer gør sig også gældende med hensyn til kvalitetskontrol, dvs. om den valgte tilgang er tilstrækkelig til at nå de erklærede mål. En sådan kontrolmekanisme skal være forståelig og tilvejebringe kriterier, ud fra hvilke man kan måle, om de nyeste og tekniske aktuelle kvalitetsnormer for prognostisering opretholdes.

2.9. Med hensyn til indholdet i de valgte emner bør der være en klar adskillelse mellem analysen af den aktuelle situation og den forventede eller foretrukne fremskrivning for fremtiden. På den måde kunne de forskelligartede og yderst komplicerede problemstillinger gøres mere gennemskuelige og forståelige. Den opnåede viden om den fremtidige udvikling kunne derefter integreres målrettet i den politiske beslutningsproces, især med hensyn til eksisterende usikkerheder og risici, som altid er uløseligt forbundet med aktuelle analyser af fremtiden.

2.10. Inden processen eventuelt omsættes til konkrete krav eller endda lovforslag, opfordrer udvalget indtrængende til, at der ved hjælp af en kvalitativ tilgang med flere kriterier foretages en afbalanceret vurdering, der inddrager det forventede udbytte, potentielle yderligere byrder og konsekvenser for virksomheder, arbejdstagere og berørte interessenter, hvor der tages realistisk højde for deres respektive kapacitetsniveauer⁽⁴⁾.

2.11. Kommissionens nye tilgang med at begynde at anvende strategisk fremsynethed som en årlig, cyklisk og løbende proces hilses særdeles velkommen af EØSU. Men EU er ikke den første aktør på området og bør derfor lære af eksisterende eksempler samt god og dårlig praksis. EU bør ikke kun fokusere på én metode, f.eks. horisontafsøgning, men anvende flere af de eksisterende metoder, f.eks. »Delphimetoden«, en konsekvensanalyse af tendenser, normativ eller sonderende fremsynethed, kvalitativ samt kvantitativ fremsynethed, eller »Wild Card«-tilgangen, enten hver for sig eller kombineret. Kapaciteten inden for big data og kunstig intelligens må desuden i langt større udstrækning anvendes til at identificere mønstre og udarbejde scenarier.

2.12. Kommissionens aktuelle tilgang til strategisk fremsynethed er dog i for høj grad en »top-down«-tilgang. Den skaber ikke den nødvendige følelse af bevidsthed og ejerskab blandt de berørte aktører. Dette skal afhjælpes, f.eks. ved strukturelt at inddrage arbejdsmarkedets parter og andre aktører i processen på både europæisk og nationalt plan eksempelvis med udgangspunkt i processen med det europæiske semester. Deltagelse af relevante interessenter, forskelligartede og tværfaglige anvendelsesområder samt fortsat engagement i forbindelse med relevante fremtidige problemstillinger er vigtige kriterier for fastlæggelsen af et effektivt program for strategisk fremsynethed.

2.13. Fremsynsprogrammerne vil kun blive vellykkede, hvis de inddrager tydelige koblinger mellem fremsynsemnerne og nutidens politiske dagsorden, så dem, der giver input, kan se, at det anvendes og rent faktisk gør en forskel. På det grundlag kan der udarbejdes en fælles holdning til risici og udfordringer. Det vil blive tydeligt, hvad der skal gøres, og den nødvendige fordeling af kompetencer og ansvarsopgaver kan tilrettelægges. En fælles kortlægning af risici foretaget af politiske beslutningstagere i EU med tilbagemeldingsforløb og justeringer i takt med hændelsers udvikling vil gøre processen meningsfyldt og gennemslagskraftig. Derfor opfordrer udvalget Kommissionen til at sikre, at fremsynsresultaterne er gennemskuelige, forståelige og verificerbare.

2.14. Det er ikke alle medlemsstater, der i øjeblikket anvender fremsynethed i forbindelse med udarbejdelsen af deres nationale politik. Derfor er det afgørende, at Kommissionen sørger for at udnytte de tilgængelige ressourcer bedst muligt. I den forbindelse kan EØSU tilvejebringe vigtigt input og information til fremsynsprocessen baseret på viden om dets medlemmer, som repræsenterer en bred vifte af holdninger og synspunkter fra alle medlemsstaterne. EØSU er gennem sine udtalelser i stand til at afdække og advare om systemiske risici. Medlemmerne er desuden godt placeret til at orientere om fremsynsaktiviteterne i deres lokale samfund og bidrage til at formidle resultaterne til borgerne. Dermed kan EØSU også yde et væsentligt bidrag til dagsordenen for bedre regulering.

⁽⁴⁾ EUT C 434 af 15.12.2017, s. 11.

2.15. Vi opfordrer Kommissionen til at følge sine egne forslag og indblik til dørs og at gøre interessenterne i stand til at bruge fremsynstilgangen og gøre den til et obligatorisk element i udformningen af politik for et modstandsdygtigt EU.

2.16. Inden for EU-institutionerne er det europæiske strategi- og politikanalysesystem (ESPAS) blevet et referencepunkt og en byggesten i samarbejdet om fremsyn. EØSU har allerede observatørstatus i ESPAS, hvilket er en praksis, der bør videreføres og suppleres af aktiv inddragelse af en eller flere højtstående repræsentanter for EØSU i den årlige ESPAS-konference.

2.17. For at EØSU's medlemmer kan bidrage mere meningsfuldt til Kommissionens fremsynsaktiviteter, opfordrer udvalget til, at der sikres rettidig information om og involvering af EØSU's medlemmer i fremsynsprocessen samt tidsplanen og den specifikke arbejdsplan herfor.

Bruxelles, den 24. marts 2021.

Christa SCHWENG
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
