

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Izvješće o strateškim predviđanjima 2020. – Strateško predviđanje – Put prema otpornijoj Europi

(COM(2020) 493 final)

(2021/C 220/09)

Izvjestiteljica: **Sandra PARTHIE**

Zahtjev za savjetovanje:	Dopis Komisije, 11.11.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.3.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	559
Rezultat glasovanja	
(za/protiv/suzdržani):	270/0/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO sa zadovoljstvom pozdravlja planirano uključivanje metodologije predviđanja u budući postupak oblikovanja politika EU-a. Odbor je vrlo zadovoljan odlukom da se predviđanje izričito uključi u područja nadležnosti potpredsjednika Komisije koji je također zadužen za međuinstitucijske odnose. Očekuje da će zahvaljujući tome doći do pozitivnog pomaka u sinergijama i strukturnoj uključenosti svih institucija EU-a, uključujući EGSO.

1.2. EGSO toplo pozdravlja novi pristup Europske komisije da se strateško predviđanje počne provoditi kao godišnji, ciklički i kontinuirani proces. U ovom postupku predviđanja kao prva tema odabrana je otpornost EU-a, koja je zbog krize prouzročene pandemijom COVID-a 19 postala novi orijentir politika EU-a. Otpornost nije samo sposobnost prevladavanja izazova već i sposobnost provođenja tranzicija na održiv, pravedan i demokratski način.

1.3. Smatramo da su četiri dimenzije u okviru teme otpornosti – socijalna i ekonomska, geopolitička, zelena i digitalna – dobro odabrane i razrađene. To su središnje megateme našeg doba koje će i dalje biti iznimno važne za oblikovanje europske politike. EGSO odlučno podupire odabir te teme jer je doista izuzetno bitna u našem zajedničkom radu na stvaranju odgovarajućih okvirnih uvjeta za izlazak iz krize izazvane pandemijom i za suočavanje s globalnim izazovima kao što su klimatske promjene. Odbor je detaljno analizirao tu temu u svom samoinicijativnom mišljenju „Prema otpornijem i održivijem europskom gospodarstvu”⁽¹⁾ i u svojoj rezoluciji „Uključenost organiziranog civilnog društva u nacionalne planove za oporavak i otpornost – Što funkcionira, a što ne?”⁽²⁾.

1.4. Za strateško predviđanje svojstveni su analiza i djelovanje usmjereni na budućnost. Imajući to na umu, takve aktivnosti moraju ispunjavati tri osnovna kriterija kako bi se postigli rezultati visoke kvalitete. Kao prvo, analizama se moraju dobiti rezultati koji su prikladni za buduću situaciju koja je predmet razmatranja. Kao drugo, trebale bi se temeljiti na znanstvenim metodama i postupcima, uzimajući u obzir činjenicu da se budućnost ne može promatrati ni empirijski izmjeriti. Kao treće, trebale bi biti djelotvorne u smislu pružanja korisnog orijentira za političku praksu.

⁽¹⁾ SL C 353, 18.10.2019., str. 23., kao i javno savjetovanje EGSO-a „Prema otpornijem i održivijem europskom gospodarstvu s vizijom dovršetka EMU-a”, 12.4.2019.

⁽²⁾ Vidjeti rezoluciju EGSO-a „Uključenost organiziranog civilnog društva u nacionalne planove za oporavak i otpornost – Što funkcionira, a što ne?” (SL C 155, 30.4.2021., str. 1.).

1.5. U prvom izvješću Komisije o strateškom predviđanju za 2020. i dalje nedostaje planirani cjeloviti ciklus predviđanja i ne objašnjava se način na koji bi se ono povezalno s Mehanizmom za oporavak i otpornost i postupkom europskog semestra. Jednako tako, ne obrazlaže se u dovoljnoj mjeri koji su od utvrđenih megatrendova najvjerojatniji i najvažniji za EU te se stoga tvorcima politika ne omogućuje da postave prioritete. To bi trebalo poboljšati u budućim izvješćima. Navedeni ciljevi predviđanja ostvarit će se samo ako se ono provodi u otvorenom, pluralističkom, raznolikom i interdisciplinarnom postupku u okviru kojeg su organizirani socijalni partneri i civilno društvo, a naročito EGSO, uključeni u sve faze predviđanja i u izradu referentnih scenarija te u kojem se koristi niz metoda i alata za usmjeravanje različitih perspektiva prema budućnosti.

1.6. Dakle, iako je sama namjera itekako pohvalna, ipak primjećujemo određene mogućnosti za poboljšanje kad je riječ o predviđanju u postupku donošenja odluka:

- i dalje su nejasni konkretni modaliteti za potpunu integraciju predviđanja u višegodišnje planiranje i agendu za bolju regulativu, kao i u europski ekosustav procjene učinka ^(?) ili konferenciju o budućnosti Europe;
- u izvješću za 2020. ne provodi se nužna kvantitativna ocjena, odnosno utvrđeni megatrendovi i strateške teme ne rangiraju se na ljestvici vjerojatnosti i relevantnosti, zbog čega je teže odrediti prioritete u pogledu djelovanja;
- u postupku predviđanja treba predvidjeti trajni mehanizam praćenja i kontrole, koji će omogućiti, primjerice, da civilno društvo provodi *ex post* evaluaciju;
- u izvješću se već predlažu teme za sljedeća izvješća o predviđanjima, ali se ne obrazlaže na koji je način postupak predviđanja upotrijebljen da bi se došlo do tih tema, čime se naizgled pobija sama njegova svrha.

1.7. Razina predanosti tome da se predviđanje koristi za jačanje europske otpornosti prilično je ograničena. U izvješću Komisije navodi se uglavnom samo da se predviđanje „može” upotrijebiti na razini EU-a, ali ne i da se će se to doista učiniti. Umjesto opisivanja konkretnih načina za upotrebu predviđanja u postupku donošenja političkih odluka, instrumenti predviđanja svode se na mogućnosti koje relevantni dionici mogu, ali ne moraju, koristiti u konkretnim slučajevima provedbe.

1.8. Kad je riječ o dimenzijama otpornosti, tj. temi izvješća za 2020.:

- stvarni aspekt budućnosti u brojnim slučajevima nije sveobuhvatno razrađen, već je prevelik naglasak stavljen na opis trenutačne situacije;
- nedostaje vizija usmjerena na budućnost o tome koji napredak treba ostvariti i u kojem vremenskom okviru, uključujući razvoj novih pokazatelja socijalne skrbi, kao što su pokazatelji „izvan okvira BDP-a”;
- metoda rješavanja utvrđenih slabosti nije detaljna i ne uključuje ciljane rješenja kako bi se izbjeglo pogoršavanje uvjeta osoba kojima prijete isključenost, kao što su osobe s invaliditetom i starije osobe.

1.9. Četiri dimenzije služe kao osnova za izradu programa za buduće aktivnosti predviđanja. Stoga preporučujemo da se u te četiri dimenzije otpornosti uvedu konkretni podciljevi koji se mogu provoditi u praksi te tako ubuduće redovito evaluirati. Sljedeće teme programa predviđanja već su predložene: otvorena strateška autonomija, budućnost radnih mjesta i vještina te čvršće povezivanje digitalne i zelene tranzicije. Te teme proizlaze iz triju od četiriju dimenzija otpornosti. Međutim, i dalje je nejasno kako je Komisija došla do tih tema te prema kojem redoslijedu i u kojem obliku će im pristupiti. Tako nije dovoljno jasno zašto su odabrane te teme umjesto nekih drugih, kao što su unutarnja vizija usmjerena na razvoj EU-a, porast nacionalizma, buduća suradnja među državama članicama ili sigurnosna pitanja. I u tom pogledu s pomoću strateškog predviđanja može se postići veća transparentnost.

^(?) SL C 434, 15.12.2017., str. 11.

2. Opće napomene

2.1. Instrument strateškog predviđanja, tj. predviđanje trendova i kretanja, neophodan je u izradi odgovornih politika. Strateško predviđanje imaće ključnu ulogu u izradi politika EU-a otpornih na buduće promjene jer će omogućiti da kratkoročne inicijative budu utemeljene na dugoročnoj perspektivi. To je od ključne važnosti jer stupamo u novo doba u kojem će se predviđanjima usmjerenima na djelovanje poticati strateško razmišljanje i oblikovanje politika i inicijativa EU-a, kao i budućih programa rada Komisije.

2.2. Iako je nemoguće sve predvidjeti i neki događaj će nas uvijek iznenaditi, ostaje nam dovoljno prostora za djelovanje. To uključuje mapiranje vjerojatnosti i pripremanje osoba koje su na položajima na kojima se odlučuje na to da što prije istraže, shvate i prepoznaju znakove, ponajprije kad je riječ o znakovima poremećaja. To podrazumijeva i pripremu akcijskih planova, uspostavu zapovjednih lanaca i komunikacijskih kanala te utvrđivanje jasnih područja nadležnosti i zadataka u slučaju da doista dođe do određenog događaja. Prognošičari često upotrebljavaju metafore „crni labud” (potpuno neočekivani događaj iz kategorije „nepoznate nepoznanice”) i „sivi nosorog” (velik događaj za koji se zna i koji bi imao golem učinak, ali koji je zanemaren). Pandemija COVID-a 19 bila je „sivi nosorog” jer su postojali signali koji su upozoravali na sve veće rizike od pandemije zbog kombinacije faktora degradacije okoliša, globalizacije i veće povezanosti. Potrebno je primijeniti tehnike predviđanja i planiranja u kojima se jasno razdvajaju te dvije različite vrste šokova s golemim učinkom. S obzirom na to, u istraživačkim institucijama EU-a treba poboljšati međusektorske, nelinearne tehnike izrade scenarija, utvrđivanje novih velikih rizika i prepoznavanje ranih trendova.

2.3. Otpornost nije samo sposobnost prevladavanja izazova već i sposobnost provođenja tranzicija na održiv, pravedan, uključiv i demokratski način. Smatramo da su četiri dimenzije u okviru teme otpornosti – socijalna i ekonomska, geopolitička, zelena i digitalna – dobro odabrane i razrađene. Međutim, Odbor ističe da se višestruka međudjelovanja tih četiriju dimenzija ne mogu promatrati odvojeno, nego im se u analizama i mjerama koje iz njih proizlaze svakako mora pristupati zajedno.

2.4. EGSO pozdravlja prijedlog za stvaranje „pregleda pokazatelja otpornosti” uz relevantne pokazatelje za praćenje postojećeg stanja te socijalne i ekonomske, geopolitičke, zelene i digitalne dimenzije kretanja u EU-u i državama članicama. Međutim, pregled pokazatelja koji prikazuje samo trenutačno stanje i opisuje sadašnjost sam po sebi ne predstavlja predviđanje. On to postaje tek kad se uključe ciljevi usmjereni na budućnost. Spremni smo pružiti potporu Komisiji u tom izazovnom i složenom procesu, npr. oslanjanjem na stručnost i rad EGSO-a.

2.5. Očigledno je da se pregledi pokazatelja moraju dodatno razraditi. Trenutačno prikazuju sadašnjost i trenutačno stanje. Da bi ti pokazatelji postali korisni instrumenti u postupku predviđanja, moraju se povezati s pogledom okrenutom budućnosti. Pregledi pokazatelja postaju svrsishodni u postupku predviđanja samo ako uključuju ciljeve, koji su, po mogućnosti, utvrđeni za svaku državu članicu. Tada je moguće koristiti se tim pregledima pokazatelja za ocjenjivanje napretka u odnosu na određeni cilj i kao alatom za praćenje. Nadalje, EGSO odlučno preporučuje povezivanje tih pregleda pokazatelja s postojećim pokazateljima konkurentnosti koji se koriste u postupku europskog semestra i za europsko gospodarsko upravljanje, kao i s tablicom pokazatelja za Mehanizam za oporavak i otpornost i nacionalnim planovima za oporavak i otpornost.

2.6. EGSO se u potpunosti slaže s Komisijom u pogledu ključne uloge poduzeća socijalne ekonomije tijekom pandemije i njihove važnosti u izgradnji otporne Europe koja ostvaruje napredak. U tom pogledu, EGSO sa zanimanjem iščekuje predstojeći akcijski plan za promicanje socijalne ekonomije i poziva Komisiju da bude ambiciozna i odvažna u svojim prijedlozima.

2.7. Međutim, iako je nastojanje da se uz pomoć instrumenata strateškog predviđanja uspostavi upravljanje na temelju predviđanja pohvalno i sadrži pregršt dobrih elemenata, kao što su sudjelovanje, interdisciplinarnost i uvođenje kontinuiranog procesa, ono je mnogo manje hvalevrijedno, pa čak i pokazuje slabosti, kad je posrijedi točan način na koji će se taj umreženi ili isprepleteni pristup primjenjivati i provoditi. U izvješću se više puta navodi namjera da se metode predviđanja uključe u postupak donošenja političkih odluka. Kako bi se dionicima zajamčilo da će se saznanja iz postupka

predviđanja zaista djelotvorno primijeniti i iskoristiti, EGSO smatra da bi se u postupku predviđanja trebao predvidjeti mehanizam provjere i kontrole kojim bi se, među ostalim, civilnom društvu omogućilo da provodi *ex post* evaluacije. To će pomoći u izgradnji povjerenja i u sam proces i u namjere te će smanjiti opasnost od previda.

2.8. Ta potreba za mehanizmima kontrole i provjere vrijedi i za kontrolu kvalitete, odnosno utvrđivanje je li odabrani pristup prikladan za postizanje navedenih ciljeva. Takav kontrolni mehanizam mora biti sveobuhvatan i sadržavati kriterije na temelju kojih se može ocijeniti poštuju li se najnoviji i visokokvalitetni standardi predviđanja.

2.9. Kad je riječ o sadržaju u okviru odabranih tema, bilo bi poželjno jasno razdvojiti analizu trenutačnog stanja od očekivanih ili poželjnih projekcija budućnosti. Na taj bi način različita i vrlo složena pitanja mogla postati transparentnija i razumljivija. Saznanja o budućim kretanjima potom bi se mogla uključiti u postupke donošenja odluka na ciljan način, posebno u pogledu postojećih neizvjesnosti i rizika uvijek svojstvenih tekućim analizama budućnosti.

2.10. Prije nego što se taj postupak potencijalno prenese u konkretne zahtjeve ili čak zakonodavne prijedloge, Odbor poziva na to da se uz pomoć višekriterijskog kvalitativnog pristupa provede uravnotežena procjena koja bi uključivala očekivane prednosti i potencijalna dodatna opterećenja za poduzeća, radnike i relevantne dionike, kao i učinak na njih, realno uzimajući u obzir njihove razine sposobnosti (*).

2.11. EGSO toplo pozdravlja novi pristup Europske komisije da se strateško predviđanje počne provoditi kao godišnji, ciklički i kontinuirani proces. Međutim, EU nije prvi akter u tom području i stoga bi trebao učiti iz postojećih primjera te dobrih i loših praksi. Ne bi se trebao usredotočiti na samo jednu metodu, tj. sagledavanje perspektive, nego bi trebao upotrijebiti nekoliko postojećih metodologija, zasebno ili u kombinaciji, kao što su „metoda Delfi”, analiza učinka kretanja, normativno ili istraživačko predviđanje, kvalitativno i kvantitativno predviđanje ili pristup „džoker” (kojim se prepoznaje postojanje nepredvidljivih čimbenika, eng. *Wild Card*). U utvrđivanju obrazaca i razvoju scenarija moraju se u daleko većoj mjeri koristiti kapaciteti za veliku količinu podataka i umjetnu inteligenciju.

2.12. Trenutačno opisani pristup za provedbu strateškog predviđanja Europske komisije ipak je previše usmjeren odozgo prema dolje i ne budi neophodni osjećaj osviještenosti i odgovornosti među relevantnim akterima. To je potrebno ispraviti, npr. strukturnim uključivanjem socijalnih partnera i drugih dionika u taj proces na europskoj i nacionalnoj razini, primjerice uključivanjem u postupak europskog semestra. Sudjelovanje relevantnih dionika, raznolika i međutematska područja primjene te kontinuirano razmatranje relevantnih budućih pitanja ključni su kriteriji za uspješnu uspostavu djelotvornog programa strateškog predviđanja.

2.13. Programi predviđanja bit će uspješni samo ako budu uključivali jasne poveznice između tema predviđanja i postojećeg programa politike kako bi oni koji pružaju doprinos vidjeli da se on upotrebljava i da donosi promjene. Na toj osnovi može se razviti zajedničko gledište o rizicima i izazovima; postaje jasno što treba učiniti te se može organizirati potrebni prijenos ovlasti i odgovornosti. Zajedničko mapiranje rizika od strane oblikovatelja politika u EU-u, uz povratne informacije kao temelj za daljnje djelovanje i prilagodbe u skladu s razvojem događaja, tom procesu dat će značaj i utjecaj. Stoga pozivamo Komisiju da zajamči transparentnost, sveobuhvatnost i provjerljivost rezultata predviđanja.

2.14. Trenutačno ne upotrebljavaju sve države članice predviđanje u izradi svojih nacionalnih politika. Europska komisija mora osigurati da u najvećoj mogućoj mjeri iskoristi resurse koji su joj na raspolaganju. EGSO pritom može pružiti vrijedan doprinos i informacije u postupku predviđanja na temelju znanja svojih članova i članica koji zastupaju širok raspon stajališta i mišljenja iz svih država članica. EGSO svojim mišljenjima može otkriti sistemske rizike i upozoriti na njih. Njegovi su članovi i članice također u dobrom položaju da informiraju svoje zajednice o aktivnostima predviđanja i da pomognu u prenošenju rezultata građanima i građankama, što EGSO-u ujedno omogućuje da u velikoj mjeri doprinese agendi za bolju regulativu.

(*) SL C 434, 15.12.2017., str. 11.

2.15. Pozivamo Komisiju da poduzme daljnje korake u pogledu vlastitih prijedloga i saznanja, da omogući dionicima da postanu korisnici tog pristupa predviđanju i da taj pristup učini obveznim elementom u oblikovanju politika za otpornu Europu.

2.16. U institucijskom kontekstu EU-a Europski sustav strateške analize i analize politika (ESPAS) postao je referentna točka i sastavni dio suradnje u području predviđanja. EGSO već ima status promatrača u ESPAS-u, što je praksa koju treba nastaviti i dopuniti osiguravanjem aktivnog sudjelovanja jednog ili više predstavnika EGSO-a na visokoj razini u godišnjoj konferenciji ESPAS-a.

2.17. Kako bi članovi i članice EGSO-a mogli dati značajniji doprinos aktivnostima predviđanja Europske komisije, tražimo da im se pravodobno pruže informacije o procesu predviđanja, njegovom rasporedu i konkretnom planu rada te da ih se uključi u taj proces.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG
