

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Komisijos komunikato Europos Parlamentui ir Tarybai „2020 m. strateginio prognozavimo ataskaita. Strateginis prognozavimas – kelias į didesnę Europos atsparumą“

(COM (2020) 493 final)

(2021/C 220/09)

Pranešėja **Sandra PARTHIE**

Prašymas pateikti nuomonę	Europos Komisijos raštas, 2020 11 11
Reglamentavimo pagrindas	Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 304 straipsnis
Atsakingas skyrius	Bendrosios rinkos, gamybos ir vartojimo skyrius
Priimta skyriuje	2021 3 2
Priimta plenarinėje sesijoje	2021 3 24
Plenarinė sesija Nr.	559
Balsavimo rezultatai	
(už / prieš / susilaikė)	270 / 0 / 5

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1. EESRK labai palankiai vertina planuojamą prognozavimo metodikos įtraukimą į būsimą ES politikos formavimo procesą. Komitetas taip pat labai palankiai vertina sprendimą aiškiai įtraukti „prognozavimą“ į Komisijos pirmininkės pavaduotojo, kuris taip pat yra atsakingas už institucijų ryšius, atsakomybės sritis. Jis tikisi, kad šis sprendimas sustiprins sinergiją ir padidins visų ES institucijų, įskaitant EESRK, struktūrinį dalyvavimą.

1.2. EESRK labai palankiai vertina naują Europos Komisijos požiūrį, t. y. vykdyti strateginį prognozavimą kaip metinį, ciklinį ir tęstinį procesą. Pirmąją strateginio prognozavimo temą pasirinktas ES atsparumas. Dėl COVID-19 krizės jis tapo nauju ES politikos kelrodžiu. Atsparumas yra gebėjimas ne tik atlaikyti ir įveikti iššūkius, bet ir tvariai, teisingai ir demokratiškai persitvarkyti.

1.3. Mūsų požiūriu, keturi atsparumo temos aspektai, t. y. „socialinis ir ekonominis“, „geografinis“, „žalioji“ ir „skaitmeninis“ yra tinkamai parinkti ir išplėtoti. Tai yra pagrindinės didelės mūsų laikų temos, kurios ir toliau bus itin svarbios formuojant Europos politiką. EESRK tvirtai remia šios temos pasirinkimą, nes ji iš tiesų yra svarbiausia siekiant mūsų bendromis pastangomis sukurti tinkamas pagrindines sąlygas įveikti pandemijos sukeltą krizę ir pasaulines problemas, tokias kaip klimato kaita. Komitetas pateikė išsamią šios temos analizę savo iniciatyva parengtoje nuomonėje „Atsparesnės ir tvaresnės Europos ekonomikos kūrimas“⁽¹⁾ ir savo rezoliucijoje „Organizuotos pilietinės visuomenės dalyvavimas nacionalinių ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų procesuose. Kas veiksminga, o kas ne?“⁽²⁾

1.4. Strateginiam prognozavimui būdinga analizė ir į ateitį orientuota veiksmų perspektyva. Atsižvelgiant į tai, ši veikla turi atitikti tris pagrindinius elementus, kad būtų pasiekti aukštos kokybės rezultatai. Pirma, analizės rezultatai turi būti tinkami nagrinėjamam ateities scenarijui. Antra, jie turėtų būti pagrįsti moksliniais metodais ir procedūromis, turint omenyje, kad ateities neįmanoma nei stebėti, nei empiriškai išmatuoti. Trečia, jie turėtų būti veiksmingi, t. y. pateikti naudingas konkrečių politinių veiksmų gaires.

⁽¹⁾ OL C 353, 2019 10 18, p. 23, taip pat EESRK viešasis klausimas „Atsparesnės ir tvaresnės Europos ekonomikos kūrimas ir ekonominės ir pinigų sąjungos kūrimo vizija“, 2019 4 12.

⁽²⁾ Žr. EESRK rezoliuciją „Organizuotos pilietinės visuomenės dalyvavimas nacionalinių ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planų procesuose. Kas veiksminga, o kas ne?“ (OL C 155, 2021 4 30, p. 1).

1.5. Pirmojoje Komisijos 2020 m. strateginio prognozavimo ataskaitoje vis dar nėra numatyto išsamaus prognozavimo ciklo ir nepaaiškinama, kaip jis būtų susietas su Atsparumo ir ekonomikos gaivinimo priemone ir Europos semestro procesu. Joje taip pat nepaaiškinta, kurios iš nurodytų didžiųjų tendencijų yra labiausiai tikėtinos ir aktualiausios ES, todėl tai apsunkina politikos formuotojų galimybę nustatyti prioritetus. Būsimose ataskaitose tai turi būti tobulinama. Prognozavimas padės pasiekti užsibrėžtus tikslus tik tuo atveju, jei tai bus atvira ir pliuralistinė, taip pat įvairi ir tarpdisciplininė veikla, į kurią visuose prognozavimo proceso etapuose ir rengiant orientacinius scenarijus bei naudojant įvairius metodus ir priemones bus įtraukti socialiniai partneriai ir pilietinė visuomenė, visų pirma EESRK, kad į ateitį būtų galima nukreipti skirtingas perspektyvas.

1.6. Taigi, nors visiškai pritariame šiam siekiui, matome keletą sričių, kuriose prognozavimo integravimas į sprendimų priėmimo procesą turėtų būti pagerintas:

- išlieka neaiškūs konkretūs visiško prognozavimo integravimo į daugiamečių planavimą ir geresnio reglamentavimo darbotvarkę, taip pat į Europos poveikio vertinimo ekosistemą ⁽³⁾ ar Konferenciją dėl Europos ateities būdai,
- 2020 m. ataskaitoje nepateikiamas būtinas nustatytų didžiųjų tendencijų ir strateginių klausimų klasifikavimo pagal tikimybę ir aktualumą kiekybinis vertinimas, o tai apsunkina prioritetinių veiksmų apibrėžimą,
- prognozavimo procese turėtų būti numatytas nuolatinis stebėsenos ir kontrolės mechanizmas, kuris sudarytų sąlygas pilietinei visuomenei atlikti *ex post* vertinimus,
- ataskaitoje jau siūlomos kitų prognozavimo ataskaitų temos, tačiau nepaaiškinama, kaip prognozavimo procesas iš tikrųjų buvo naudojamas nustatant šias temas, o tai, regis, prieštarauja jo paties tikslui.

1.7. Išipareigojimas naudoti prognozavimą Europos atsparumui stiprinti yra gana ribotas. Komisijos ataskaitoje daugiausia teigiama, kad ji „galės“ naudotis prognozavimu ES lygmeniu, užuot teigiant, kad ji „juo pasinaudos“. Užuot bendrais bruožais išdėsius konkrečius prognozavimo panaudojimo būdus politinių sprendimų priėmimo procese, prognozavimo priemonės apribojamos iki galimybių, kuriomis suinteresuotieji subjektai gali pasinaudoti konkrečioje įgyvendinimo situacijoje, tačiau gali jų ir nenaudoti.

1.8. Kalbant apie atsparumo aspektus, t. y. 2020 m. ataskaitos temą,

- tikrasis ateities aspektas daugeliu atvejų nėra visapusiškai išplėtotas, tačiau per daug dėmesio skiriama dabartinės padėties aprašymui,
- trūksta į ateitį orientuotos vizijos, kokia pažanga turėtų būti daroma ir per kokį laikotarpį, įskaitant naujų gerovės rodiklių kūrimą, pvz., „apimančių ne tik BVP“,
- nenurodytas metodas, kuriuo siekiama pašalinti nustatytus pažeidžiamumus ir nepateikiama tikslinių sprendimų siekiant išvengti žmonių, kuriems gresia atskirtis (pvz., žmonių su negalia ir pagyvenusių žmonių) sąlygų pablogėjimo.

1.9. Keturi minėti aspektai sudaro būsimos prognozavimo veiklos darbotvarkės pagrindą. Todėl siūlome, kad keturiems atsparumo aspektams būtų nustatyti konkretūs smulkesni tikslai, kuriuos būtų galima įgyvendinti ir kuriuos ateityje būtų galima reguliariai vertinti. Kitos prognozavimo veiklos darbotvarkės temos jau pasiūlytos, t. y. atviras strateginis savarankiškumas, darbo vietų ir įgūdžių ateitis ir skaitmeninės ir žaliosios pertvarkos tarpusavio sąsajų stiprinimas. Šios temos susijusios su trimis iš keturių atsparumo aspektų. Tačiau vis dar neaišku, kaip Komisija iškelė šias temas ir kokia tvarka bei kokia forma jos bus nagrinėjamos. Todėl nėra pakankamai suprantama, kodėl buvo pasirinktos šios, o ne kitos temos, pavyzdžiui, vidaus vizija dėl ES vystymosi, nacionalizmo stiprėjimas, būsimas valstybių narių bendradarbiavimas arba saugumo klausimai. Šiuo požiūriu taip pat būtų galima siekti didesnio skaidrumo pasitelkiant strateginį prognozavimą.

⁽³⁾ OJ C 434, 2017 12 15, p. 11.

2. Bendrosios pastabos

2.1. Strateginio prognozavimo priemonė, t. y. tendencijų ir pokyčių numatymas, yra būtina formuojant atsakingą politiką. Strateginis prognozavimas atliks svarbų vaidmenį, nes padės formuoti ateities iššūkiams parengtą ES politiką. Taip bus užtikrinta, kad trumpalaikės iniciatyvos būtų grindžiamos ilgalaikė perspektyva. Tai gyvybiškai svarbu, nes žengiamoje naujoje erdvėje, kurioje veiksmus orientuotas prognozavimas paskatins strateginį mąstymą ir formuos ES politiką bei iniciatyvas, įskaitant būsimas Komisijos darbo programas.

2.2. Nors neįmanoma visko numatyti ir nors įvykiai ir toliau mus stebins, vis dėlto yra daug galimybių veikti, pavyzdžiui, nustatyti tikimybes ir paruošti sprendimus priimančius asmenis kuo anksčiau nustatyti, suprasti ir atpažinti signalus, ypač susijusius su nerimą keliančiais įvykiais. Tai taip pat reiškia, kad būtina parengti veiksmų planus, sukurti hierarchines ir komunikacijos kanalų grandines, aiškiai apibrėžti atsakomybės sritis ir užduotis, jei tokie įvykiai kiltų. Prognozuotojai dažnai naudoja metaforas, tokias kaip „juodoji gūlbė“ (visiškai netikėtas įvykis, kuris patenka į „nežinomų nežinomųjų“ kategoriją) arba „pilkasis raganosis“ (žinomas didelio masto įvykis, kuris gali turėti didžiulį poveikį, bet yra nepakankamai įvertinamas). COVID-19 pandemija buvo „pilkasis raganosis“, nes buvo išspėjamųjų ženklų apie didėjančią pasaulinės pandemijos riziką dėl blogėjančios aplinkos būklės, globalizacijos ir didesnio junglumo. Reikia naudoti prognozavimo ir planavimo metodus, leidžiančius aiškiai atskirti šiuos du skirtingus sukrėtimų, kurie turi didžiulį poveikį, tipus. Atsižvelgiant į tai, ES mokslinių tyrimų institucijose reikėtų tobulinti tarpsektorinius, nelinijinius scenarijų kūrimo metodus, stengtis nustatyti kylančią didelę riziką ir atpažinti ankstyvas tendencijas.

2.3. Atsparumas yra gebėjimas ne tik atlaikyti ir įveikti iššūkius, bet ir tvariai, teisingai, įtraukiai ir demokratiškai persitvarkyti. Mūsų požiūriu, keturi atsparumo temos aspektai, t. y. „socialinis ir ekonominis“, „geografinis“, „žaliojo“ ir „skaitmeninis“ yra tinkamai parinkti ir išplėtoti. Tačiau Komitetas pabrėžia, kad į šių keturių aspektų tarpusavio sąveiką negali būti žvelgiama atskirai, todėl jos turi būti nagrinėjamos kartu atliekant analizes ir taikant tolesnes priemones.

2.4. EESRK palankiai vertina pasiūlymą sukurti „atsparumo rodiklių suvestines“ su atitinkamais rodikliais, kad būtų galima stebėti esamą padėtį ir socialinio ir ekonominio, geopolitinio, žaliojo ir skaitmeninio aspektų ES ir valstybėse narėse pokyčius. Tačiau atsparumo rodiklių suvestinė, kurioje nagrinėjama tik esama situacija ir apibūdinama dabartis, pati savaime nėra prognozavimas. Prognozavimu ji tampa tik įtraukus į ateitį orientuotus tikslus. Esame pasirengę paremti Komisiją šiame daug pastangų reikalaujantiame ir sudėtingame procese, pavyzdžiui, pasiremdami EESRK sukauptu patirtimi ir nuveiktu darbu.

2.5. Akivaizdu, kad atsparumo rodiklių suvestines reikia toliau plėtoti. Šiuo metu jose apžvelgiama dabartinė situacija. Norint, kad jos taptų naudingomis priemonėmis prognozavimo procese, būtina nustatyti sąsają su ateities perspektyva. Suvestinės tampa prasingomis prognozavimo procese tik tuo atveju, jei į jas įtraukiami tikslai, pageidautina nustatyti kiekvienai valstybei narei. Tada naudojantis šiomis suvestinėmis galima įvertinti pažangą atsižvelgiant į konkretų tikslą ir jas paversti stebėsenos priemone. EESRK taip pat primygtinai rekomenduoja susieti suvestines su esamais konkurencingumo rodikliais, naudojamais Europos semestro procese ir Europos ekonomikos valdymui, taip pat su ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės suvestine ir nacionaliniais ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planais.

2.6. EESRK visiškai pritaria Komisijai dėl itin svarbaus socialinės ekonomikos įmonių vaidmens pandemijos metu ir jų svarbos kuriant atsparią ir į priekį žengiančią Europą. Šiuo požiūriu EESRK laukia būsimo veiksmų plano socialinei ekonomikai skatinti ir ragina Komisiją savo pasiūlymuose siekti plataus užmojo ir ryžtingų tikslų.

2.7. Tačiau nors ketinimas siekti prognostinio valdymo naudojantis strateginio prognozavimo suteikiamomis priemonėmis yra geras ir apima daug tinkamų elementų, t. y. dalyvavimą, tarpdalykiškumą ir jo kaip tęstinio proceso formavimą, kalbant apie konkretų šio tinklinio ar bendro požiūrio veikimą ir įgyvendinimą išryškėja jo trūkumai ir silpnosios pusės. Šiuo metu Komisija ataskaitoje pateikia keletą ketinimų deklaracijų dėl prognozavimo metodų įtraukimo į politinių sprendimų priėmimo procesą. EESRK mano, kad siekiant užtikrinti suinteresuotiesiems subjektams, kad

prognozavimo proceso įžvalgos iš tiesų bus įgyvendinamos ir naudojamos veiksmingai, reikėtų numatyti tikrinimo ir kontrolės mechanizmą, kuris, be kita ko, leistų pilietinei visuomenei atlikti *ex post* vertinimus. Tai padės didinti pasitikėjimą tiek procesu, tiek ketinimais ir sumažinti aklyjū zonų riziką.

2.8. Šis kontrolės ir tikrinimo mechanizmų poreikis taip pat aktualus kokybės kontrolės srityje, t. y. ar pasirinktas metodas yra tinkamas nustatytiems tikslams pasiekti. Toks kontrolės mechanizmas turi būti suprantamas, jame turi būti nustatyti kriterijai, pagal kuriuos būtų galima įvertinti, ar laikomasi pažangiausių ir aukštų prognozavimo kokybės standartų.

2.9. Kalbant apie pasirinktų temų turinį, pageidautina, kad esamos padėties analizė būtų aiškiai atskirta nuo numatomos ar pageidaujamos ateities prognozės. Tokiu būdu įvairūs ir labai sudėtingi klausimai galėtų tapti skaidresniais ir suprantamesniais. Tuomet įgytas žinias apie būsimus pokyčius būtų galima tikslingai integruoti į politikos formavimo procesus, ypač atsižvelgiant į esamus neaiškumus ir riziką, kurie visada būdingi dabartinei ateities analizei.

2.10. Kol procesas galimai neviršys konkrečiais reikalavimais ar netgi pasiūlymais dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, Komitetas ragina pasitelkiant daugiakriterinį kokybinį požiūrį subalansuotai įvertinti naudą, kurios tikimasi, galimą papildomą naštą ir poveikį įmonėms, darbuotojams ir susijusiems suinteresuotiesiems subjektams, realistiškai atsižvelgiant į atitinkamą jų pajėgumų lygį⁽⁴⁾.

2.11. EESRK labai palankiai vertina naują Europos Komisijos požiūrį pradėti vykdyti strateginį prognozavimą kaip metinį, ciklinį ir tęstinį procesą. Tačiau ES nėra pirmoji, kuri imasi veiksmų šioje srityje, todėl reikėtų pasimokyti iš esamų pavyzdžių ir gerosios bei blogosios praktikos. Daug dėmesio turėtų būti skiriama ne vienam metodui, t. y. perspektyvų įvertinimui, o kelioms esamoms metodikoms, pavyzdžiui, „Delphi“ metodui, tendencijų poveikio analizei, norminiam ar tiriamajam prognozavimui, taip pat kokybiniam ir kiekybiniam prognozavimui arba „Wild Card“ metodui atskirai arba kartu. Nustatant modelius ir rengiant scenarijus taip pat turėtų būti plačiau naudojami didžiųjų duomenų ir dirbtinio intelekto pajėgumai.

2.12. Tačiau šiuo metu Komisijos aprašytas strateginio prognozavimo metodas yra pernelyg orientuotas „iš viršaus į apačią“. Jis nesukuria būtino susijusių subjektų informuotumo ir atsakomybės jausmo. Tai būtina ištaisyti, pavyzdžiui, struktūriškai įtraukiant socialinius partnerius ir kitus proceso dalyvius Europos ir nacionaliniu lygmenimis, pvz., remiantis Europos semestro proceso pavyzdžiu. Atitinkamų suinteresuotųjų subjektų dalyvavimas, įvairios ir skirtingas temas apimančios taikymo sritys bei nuolatinis ateities klausimų aptarimas yra esminiai veiksmingos strateginio prognozavimo programos sėkmingo rengimo kriterijai.

2.13. Prognozavimo programos sėkmingos bus tik tuo atveju, jei jose bus aiškus ryšys tarp prognozavimo temų ir dabartinės politikos darbotvarkės, kad prisidedantieji matytų, kad į jų indėlį atsižvelgiama ir kad jis yra svarbus. Tuo remiantis galima susidaryti bendrą požiūrį į riziką ir iššūkius, tampa aišku, ką reikia padaryti, ir galima organizuoti būtiną kompetencijos ir atsakomybės perdavimą. Procesui prasmę ir vertę suteiks bendrai ES politikos formuotojų rengiamas rizikos žemėlapis su grįžtamojo ryšio ciklais ir įvykių raidos koregavimais. Todėl raginame Komisiją užtikrinti prognozavimo rezultatų skaidrumą, suprantamumą ir patikrinamumą.

2.14. Šiuo metu ne visos valstybės narės naudojami prognozavimu rengdamos savo nacionalinę politiką. Todėl labai svarbu, kad Europos Komisija užtikrintų kuo geresnį turimų išteklių panaudojimą. Taigi prognozavimo procesui EESRK gali pateikti svarbių duomenų ir informacijos, remdamasis savo narių, atstovaujančiu įvairioms visų valstybių narių nuomonėms ir požiūriams, žiniomis. Savo nuomonėse EESRK gali nustatyti sisteminę riziką ir apie ją įspėti. Komiteto nariai taip pat turi geras galimybes informuoti apie prognozavimo veiklą savo bendruomenėse ir prisidėti skelbiant rezultatus piliečiams. Todėl EESRK taip pat gali svariai prisidėti prie geresnio reglamentavimo darbotvarkės.

⁽⁴⁾ OL C 434, 2017 12 15, p. 11.

2.15. Raginame Komisiją vadovautis savo pačios pasiūlymais bei išvalgomis ir sudaryti sąlygas suinteresuotiesiems subjektams tapti prognozavimo metodo naudotojais ir padaryti jį privalomu elementu formuojant atsparios Europos politiką.

2.16. ES institucinėje aplinkoje Europos strategijos ir politikos analizės sistema (ESPAS) tapo atskaitos tašku ir neatsiejama bendradarbiavimo prognozavimo srityje dalimi. EESRK jau turi stebėtojo statusą ESPAS sistemoje. Ši praktika turėtų būti tęsiama ir papildyta užtikrinant aktyvų aukšto lygio EESRK atstovo (-ų) dalyvavimą metinėje ESPAS konferencijoje.

2.17. Tam, kad EESRK nariai galėtų prasmingiau prisidėti prie Europos Komisijos prognozavimo veiklos, raginame laiku informuoti EESRK narius apie prognozavimo procesą, jo tvarkaraštį ir konkretų darbo planą bei įtraukti juos į šią veiklą.

Briuselis, 2021 m. kovo 24 d.

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkė*
Christa SCHWENG
