

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu „Raport pe 2020 de analiză prospectivă strategică – Analiză prospectivă strategică – Drumul de parcurs către o Europă mai rezilientă”**

[COM(2020) 493 final]

(2021/C 220/09)

Raportor: **Sandra PARTHIE**

Sesizare	Scrisoarea Comisiei Europene, 11.11.2020
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru piața unică, producție și consum
Data adoptării în secțiune	2.3.2021
Data adoptării în sesiunea plenară	24.3.2021
Sesiunea plenară nr.	559
Rezultatul votului (voturi pentru/ voturi împotrivă/abțineri)	270/0/5

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută cu entuziasm includerea prevăzută a metodologiei bazate pe analiza prospectivă în viitorul proces de elaborare a politicilor UE. De asemenea, Comitetul salută călduros decizia de a include în mod explicit „analiza prospectivă” printre domeniile de competență ale vicepreședintelui Comisiei care este responsabil și cu relațiile interinstituționale. Se așteaptă ca, pe această bază, să se dezvolte sinergiile, precum și implicarea structurală a tuturor instituțiilor UE, inclusiv a CESE.

1.2. Noua abordare a Comisiei Europene de a realiza analize prospective strategice sub forma unui proces anual, ciclic și continuu este salută călduros de CESE. Reziliența UE a fost selectată ca prim subiect al exercițiului de analiză prospectivă. Aceasta a devenit o nouă busolă pentru politicile UE în contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Reziliența nu înseamnă numai capacitatea de a face față provocărilor, ci și aceea de a traversa tranzițiile în mod durabil, echitabil și democratic.

1.3. În opinia noastră, cele patru dimensiuni ale rezilienței, și anume „socială și economică”, „geopolitică”, „verde” și „digitală” sunt bine alese și elaborate. Ele reprezintă marile subiecte centrale ale epocii actuale, care vor continua să aibă o importanță deosebită pentru modelarea politicii europene. CESE sprijină pe deplin alegerea acestui subiect întrucât este, într-adevăr, foarte relevant în efortul nostru comun de a crea condițiile-cadru adecvate pentru ieșirea din criza provocată de pandemie și abordarea provocărilor globale precum schimbările climatice. Comitetul a furnizat o analiză detaliată a acestui subiect în avizul său din proprie inițiativă „Către o economie europeană mai rezilientă și mai durabilă” <sup>(1)</sup>, precum și prin intermediul rezoluției sale cu titlul „Participarea societății civile organizate la planurile naționale de redresare și reziliență – Ce funcționează și ce nu funcționează?” <sup>(2)</sup>

1.4. Analiza prospectivă se caracterizează printr-o perspectivă de analiză și acțiune orientată către viitor. În acest context, astfel de activități trebuie să îndeplinească trei condiții de bază pentru a asigura rezultate de înaltă calitate. În primul rând, analizele trebuie să conducă la rezultate adecvate situației viitoare care face obiectul examinării. În al doilea rând, ele ar trebui să se bazeze pe metode și procese științifice, ținând însă cont de faptul că viitorul nu este nici observabil, nici măsurabil empiric. În al treilea rând, ele ar trebui să fie eficiente, altfel spus să furnizeze orientări utile pentru practica politică.

<sup>(1)</sup> JO C 353, 18.10.2019, p. 23, precum și audierea publică organizată de CESE pe tema „Către o economie europeană mai rezilientă și mai durabilă, cu o viziune pentru finalizarea UEM”, 12.4.2019.

<sup>(2)</sup> A se Rezoluția CESE privind participarea societății civile organizate la planurile naționale de redresare și reziliență – Ce funcționează și ce nu funcționează? (JO C 155, 30.4.2021, p. 1).

1.5. Primul raport de analiză prospectivă strategică al Comisiei pentru 2020 încă nu cuprinde un ciclu complet de analiză prospectivă, așa cum ar fi el preconizat, și nu explică în ce mod ar urma să fie conectat cu Mecanismul de reziliență și redresare și cu procesul semestrului european. El nu explică care sunt megatendențele identificate ca având cea mai mare probabilitate și relevanță pentru UE și, prin urmare, nu le permite factorilor de decizie o prioritizare a acestora. Acest aspect trebuie îmbunătățit în rapoartele viitoare. Analiza prospectivă își va atinge obiectivele declarate numai dacă este un exercițiu deschis, de natură pluralistă, diversificat și interdisciplinar, care să implice partenerii sociali organizați și societatea civilă, în special CESE, în toate etapele procesului de analiză prospectivă și ale definirii scenariilor de referință și să utilizeze un set de metode și instrumente pentru a orienta diferite perspective către viitor.

1.6. Prin urmare, deși ambiția este pe deplin binevenită, considerăm că există domenii unde aplicarea analizei prospective în procesul de elaborare a politicilor poate fi îmbunătățită:

- modalitățile concrete de integrare deplină a analizelor prospective în planificarea multianuală și în Agenda pentru o mai bună legiferare, precum și în Ecosistemul european în domeniul evaluării impactului<sup>(3)</sup> sau în lucrările Conferinței privind viitorul Europei rămân neclare;
- raportul pe 2020 nu face evaluarea cantitativă necesară a megatendențelor identificate și a chestiunilor strategice, din punctul de vedere al probabilității și al relevanței lor, ceea ce îngreunează prioritizarea acțiunilor;
- analiza prospectivă ca proces în sine ar trebui să ofere un mecanism permanent de monitorizare și control, care să permită, de exemplu, efectuarea de evaluări *ex post* de către societatea civilă;
- raportul propune deja subiectele pentru următorul raport de analiză prospectivă, dar nu explică modul în care procesul de analiză prospectivă a fost utilizat efectiv pentru a se ajunge la aceste subiecte, părănd astfel contradictoriu în raport cu scopul urmărit.

1.7. Nivelul de angajament față de utilizarea analizei prospective pentru a consolida reziliența Europei este mai curând limitat. Raportul Comisiei menționează în special că se „poate” utiliza analiza prospectivă la nivelul UE, nu că, într-adevăr, „va fi” utilizată. În loc să se prezinte modalități concrete de utilizare a analizei prospective în procesul de luare a deciziilor politice, instrumentele de analiză prospectivă sunt reduse la opțiuni care pot fi utilizate sau nu de către părțile interesate relevante și în situația concretă de punere în aplicare.

1.8. În ceea ce privește dimensiunile rezilienței, și anume subiectul raportului pe 2020,

- în multe cazuri, aspectele legate de viitor nu sunt elaborate în mod cuprinzător, raportul concentrându-se prea mult pe descrierea situației prezente;
- raportul nu include o viziune orientată spre viitor cu privire la ce progrese ar trebui realizate și în ce interval de timp, inclusiv privind elaborarea de noi indicatori ai bunăstării, de exemplu care să meargă mai departe de simpla măsurare a PIB-ului;
- metoda de abordare a vulnerabilităților identificate nu este detaliată și nu include soluții specifice pentru a evita deteriorarea situației persoanelor expuse riscului de excluziune, cum ar fi persoanele cu handicap și persoanele în vârstă.

1.9. Cele patru dimensiuni servesc drept bază pentru stabilirea agendei viitoarelor activități de analiză prospectivă. Prin urmare, Comitetul recomandă ca pentru cele patru dimensiuni ale rezilienței să fie prevăzute obiective specifice care să poată fi operaționalizate și, astfel, să poată face obiectul unei evaluări regulate în viitor. Următoarele subiecte de pe agenda privind analiza prospectivă sunt deja propuse, și anume autonomia strategică deschisă, viitorul locurilor de muncă și al competențelor, precum și aprofundarea dimensiunii duble a tranziției digitale și a celei verzi. Aceste subiecte derivă din trei dintre cele patru dimensiuni ale rezilienței. Cu toate acestea, modul în care Comisia a ajuns la ele, precum și ordinea și forma în care vor fi abordate sunt încă neclare. În consecință, nu se înțelege suficient de bine de ce au fost selectate aceste teme și nu altele, cum ar fi o viziune internă asupra dezvoltării UE, ascensiunea naționalismului, viitoarea cooperare între statele membre sau chestiuni legate de securitate. Și în această privință, s-ar putea asigura o mai mare transparență cu ajutorul analizei prospective strategice.

<sup>(3)</sup> JO C 434, 15.12.2017, p. 11.

## 2. Observații generale

2.1. Analiza prospectivă strategică, și anume anticiparea tendințelor și evoluțiilor, este un instrument indispensabil pentru elaborarea unor politici responsabile. Analiza prospectivă strategică va juca un rol esențial în ceea ce privește facilitarea unui proces de elaborare a politicilor UE care să fie adaptat exigențelor viitorului, asigurându-se că inițiativele pe termen scurt se întemeiază pe o perspectivă pe termen mai lung. Acest demers este crucial, întrucât intrăm într-o nouă eră, în care o analiză prospectivă orientată către acțiune va stimula gândirea strategică și va modela politicile și inițiativele UE, inclusiv viitoarele programe de lucru ale Comisiei.

2.2. Deși nu pot fi prevăzute toate aspectele, iar evenimentele vor continua să ne surprindă, există suficientă marjă de acțiune. Aceasta include cartografierea probabilităților și pregătirea factorilor de decizie pentru a analiza, a înțelege și a recunoaște semnalele, în special pe cele ale evenimentelor perturbatoare, cât mai timpuriu cu putință. Acesta înseamnă, de asemenea, pregătirea de planuri de acțiune, crearea de lanțuri de comandă, definirea unor domenii de responsabilitate și sarcini în eventualitatea în care se produce un astfel de eveniment. Autorii de analize prospective utilizează adesea metafore: „lebedă neagră” (un eveniment complet neașteptat din categoria „o necunoscută printre necunoscute”) și „rinocer gri” (un eveniment la scară largă, cunoscut, care ar avea un impact masiv, dar care este ignorat). Pandemia de COVID-19 a fost un „rinocer gri”, deoarece au existat mai multe semnale de avertizare cu privire la creșterea riscurilor de pandemie la nivel mondial, ca urmare a combinației dintre degradarea mediului, globalizare și creșterea conectivității. Trebuie utilizate tehnici de analiză prospectivă care să facă în mod clar diferența între cele două tipuri de șocuri cu impact masiv. Din acest punct de vedere, în cadrul institutelor de cercetare din UE ar trebui îmbunătățite tehnicile transsectoriale și neliniare de elaborare a scenariilor, identificarea riscurilor majore emergente și recunoașterea tendințelor timpurii.

2.3. Reziliența nu înseamnă numai capacitatea de a face față provocărilor, ci și aceea de a traversa tranzițiile într-un mod durabil, echitabil, favorabil incluziunii și democratic. În opinia noastră, cele patru dimensiuni ale rezilienței, și anume „socială și economică”, „geopolitică”, „verde” și „digitală” sunt bine alese și elaborate. Comitetul subliniază însă că multiplele interacțiuni ale celor patru dimensiuni nu pot fi privite separat unele de altele, ci trebuie abordate, într-adevăr, împreună, în analize și în măsurile care decurg din acestea.

2.4. CESE salută propunerea de a crea „tablouri de bord privind reziliența”, cu indicatori relevanți pentru a monitoriza *statu quo*-ul și dimensiunea socială și economică, geopolitică, verde și cea digitală în cadrul evoluțiilor din UE și din statele membre. Cu toate acestea, un tablou de bord care prezintă doar *statu quo*-ul și descrie situația de fapt nu reprezintă o analiză prospectivă propriu-zisă. El devine o astfel de analiză numai după includerea unor ținte orientate spre viitor. Comitetul este pregătit să sprijine Comisia în acest proces dificil și complex – de exemplu, valorificând expertiza și lucrările CESE.

2.5. Tablourile de bord trebuie, în mod evident, să fie dezvoltate în continuare. În prezent, ele cartografiază situația actuală și *statu quo*-ul. Pentru a le transforma în instrumente utile în procesul de analiză prospectivă, trebuie introdusă legătura cu o perspectivă viitoare. Tablourile de bord capătă un sens în procesul de analiză prospectivă numai în măsura în care includ ținte concrete, de preferință definite pentru fiecare stat membru în parte. Ulterior, tablourile de bord se pot folosi pentru a evalua progresele înregistrate în lumina unui anumit obiectiv și pentru a le transforma într-un instrument de monitorizare. În plus, CESE recomandă ferm stabilirea unei legături între tablourile de bord și indicatorii de competitivitate existenți utilizați în procesul semestrului european și pentru guvernarea economică europeană, precum și a unei legături cu tabloul de bord pentru Mecanismul de redresare și reziliență și planurile naționale de redresare și reziliență.

2.6. CESE este pe deplin de acord cu Comisia în ceea ce privește rolul esențial jucat de întreprinderile din economia socială în timpul pandemiei și relevanța acestora în ce privește construirea unei Europe reziliente, care avansează. În acest sens, CESE așteaptă cu interes viitorul Plan de acțiune pentru promovarea economiei sociale și solicită Comisiei să dea dovadă de ambiție și îndrăzneală în propunerile sale.

2.7. Cu toate acestea, deși ambiția referitoare la guvernarea anticipativă cu instrumentele oferite de analiza prospectivă strategică este binevenită și include multe elemente adecvate – de exemplu, participarea, interdisciplinaritatea și modelarea sa într-un proces continuu –, ea nu mai este la fel de remarcabilă, sau chiar lasă mult de dorit în ce privește modul specific în care această abordare în rețea sau în parteneriat va fi operaționalizată și pusă în aplicare. În prezent, raportul conține o serie de declarații de intenție privind includerea metodelor prospective în procesul de luare a deciziilor politice. Pentru a asigura părțile interesate că informațiile obținute prin analiză prospectivă vor fi într-adevăr puse în aplicare și utilizate în mod

eficient, CESE consideră că procesul de analiză prospectivă ar trebui să ofere un mecanism de verificare și control care să permită, printre altele, efectuarea de evaluări *ex post* de către societatea civilă, ceea ce va contribui la consolidarea încrederii, atât în procesul în sine, cât și în intențiile sale, și la limitarea riscurilor legate de unghiurile moarte.

2.8. Condiția necesară a existenței unor mecanisme de control și verificare este valabilă și în ceea ce privește controlul calității, și anume dacă abordarea aleasă este adecvată pentru atingerea obiectivelor declarate. Un astfel de mecanism de control trebuie să fie ușor de înțeles și să prevadă criteriile pe baza cărora să se evalueze dacă sunt respectate standardele de prognoză cele mai recente și de înaltă calitate.

2.9. În ceea ce privește conținutul subiectelor selectate, ar fi de dorit să se realizeze o separare clară între analiza situației actuale și situația preconizată sau proiecția dorită în viitor. Astfel, aspectele diverse și extrem de complexe ar putea fi prezentate într-un mod mai transparent și mai ușor de înțeles. Cunoștințele dobândite cu privire la evoluțiile viitoare ar putea fi integrate apoi în procesele decizionale într-un mod bine orientat, în special în ceea ce privește incertitudinile și riscurile existente, care sunt întotdeauna inerente în analizele actuale referitoare la viitor.

2.10. Înainte ca procesul să fie eventual transpus în solicitări concrete sau chiar în propuneri legislative, Comitetul insistă să se efectueze, pe baza unei abordări calitative pe mai multe criterii, o evaluare echilibrată, care să includă beneficiile preconizate, eventualele sarcini suplimentare și efectele asupra întreprinderilor, lucrătorilor și părților interesate vizate, ținând seama în mod realist de capacitățile acestora<sup>(4)</sup>.

2.11. Noua abordare a Comisiei Europene, de a începe să efectueze analize prospective strategice sub forma unui proces anual, ciclic și continuu este salutăată călduros de CESE. Cu toate acestea, UE nu este primul actor în domeniu și, în consecință, ar trebui să învețe din exemplele, bunele practici și practicile necorespunzătoare existente. Ar trebui să nu se concentreze pe o singură metodă, și anume scrutarea perspectivelor, ci să utilizeze, separat sau combinate, mai multe dintre metodologiile existente – de exemplu „metoda Delphi”, analiza de impact a tendințelor, analiza prospectivă normativă sau exploratorie, analiza prospectivă calitativă și cantitativă sau abordarea care recunoaște existența unor factori imprevizibili (*wild card*). De asemenea, capacitățile volumelor mari de date și inteligența artificială trebuie utilizate mult mai intens pentru identificarea modelelor și elaborarea scenariilor.

2.12. Abordarea propusă de Comisia Europeană în prezent pentru realizarea unei analize prospective strategice are însă un caracter prea „descendent”. Ea nu sensibilizează suficient și nu creează sentimentul necesar de asumare în rândul actorilor implicați, un aspect care trebuie remediat, de exemplu prin includerea structurală a partenerilor sociali și a altor actori în proces, atât la nivel european, cât și la nivel național, de exemplu prin valorificarea procesului semestrului european. Participarea părților interesate relevante, domeniile diverse și transversale de aplicare și angajamentul continuu față de aspectele viitoare relevante sunt criterii esențiale pentru elaborarea cu succes a unui program eficient de analiză prospectivă.

2.13. Programele de analiză prospectivă vor avea succes numai cu condiția ca ele să includă legături clare între subiectele analizei prospective și actuala agendă politică, astfel încât cei care își pot oferi contribuția să poată vedea că aceasta este luată în seamă și contează. Pe această bază, se poate elabora o perspectivă comună privind riscurile și provocările, se pot obține clarificări privind ce anume trebuie făcut și se poate organiza transferul necesar de competențe și responsabilități. O cartografiere comună a riscurilor de către factorii de decizie politică din UE, cu circuite de informare și ajustări pe măsură ce evenimentele evoluează, va garanta că procesul are sens și impact. Prin urmare, solicităm Comisiei să asigure transparența, inteligibilitatea și verificabilitatea rezultatelor analizei prospective.

2.14. Nu toate statele membre utilizează în prezent analiza prospectivă la elaborarea politicilor naționale. Prin urmare, este esențial ca Comisia Europeană să se asigure că utilizează la maximum resursele de care dispune. În acest context, CESE poate oferi o contribuție și informații importante pentru procesul de analiză prospectivă pe baza cunoștințelor membrilor săi, care reprezintă o mare varietate de opinii și voci din toate statele membre. Prin intermediul avizelor sale, CESE poate detecta riscurile sistemice și lansa avertismente cu privire la ele. Totodată, prin natura poziției lor, membrii CESE își pot informa comunitățile despre activitățile de analiză prospectivă și pot contribui la difuzarea rezultatelor în rândul cetățenilor. Prin urmare, CESE poate aduce, de asemenea, o contribuție semnificativă la Agenda pentru o mai bună guvernare.

<sup>(4)</sup> JO C 434, 15.12.2017, p. 11.

2.15. Solicităm Comisiei să-și monitorizeze propriile propuneri și perspective și să permită părților interesate să devină utilizatori ai abordării bazate pe analiza prospectivă și să o transforme într-un element obligatoriu în elaborarea politicilor pentru o Europă rezilientă.

2.16. În contextul instituțional al UE, Sistemul european de evaluare a strategiilor și a politicilor (ESPAS) a devenit un punct de referință și o piatră de temelie pentru cooperarea în domeniul analizei prospective. CESE are deja statut de observator în cadrul ESPAS – o practică ce ar trebui continuată și completată prin asigurarea implicării active a unuia sau mai multor reprezentanți la nivel înalt ai CESE la conferința anuală ESPAS.

2.17. Pentru ca membrii CESE să poată contribui în mod mai semnificativ la activitățile prospective ale Comisiei Europene, solicităm informarea și implicarea lor în timp util în procesul de analiză prospectivă, în calendarul aferent și în planul de lucru specific.

Bruxelles, 24 martie 2021.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Christa SCHWENG

---