

## III

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

568. PLENARNO ZASEDANJE EVROPSKEGA EKONOMSKO-SOCIALNEGA ODBORA  
(INTERACTIO), 23. 3. 2022–24. 3. 2022

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2021 – Zmogljivost in svoboda ukrepanja EU

(COM(2021) 750 final)

(2022/C 290/06)

Poročevalka: **Sandra PARTHIE**

Zaprosilo	Komisija, 1. 3. 2022
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	4. 3. 2022
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 3. 2022
Plenarno zasedanje št.	568
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	199/3/0

## 1. Uvod

1.1 Sporočilo Komisije in mnenje sta bila pripravljena pred rusko agresijo, vojno v Ukrajini in posledično humanitarno krizo, zato njihove posledice niso zajete v mnenju. EESO poudarja, da ti tragični dogodki seveda hudo vplivajo na naš način življenja, zato poziva Skupno raziskovalno središče in Evropsko komisijo, da se pri pripravi prihodnjega poročila o strateškem predvidevanju veliko bolj osredotočita na geopolitične posledice teh strateških premikov, kot je bilo predhodno načrtovano. Med temi posledicami so podražitev energije, večja poraba za varnost in obrambo, novi tokovi migracij in negotovost oskrbe ne le v Evropi, temveč tudi drugod.

## 2. Sklepi in priporočila

2.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) še vedno z zadovoljstvom pozdravlja vključitev metodologije predvidevanja v oblikovanje politik EU. Ker je strateško predvidevanje del participativnega procesa, EESO še naprej pričakuje, da se bodo tako še povečale sinergije in strukturna vključenost vseh institucij EU, tudi EESO. V zvezi s tem opozarja na Evropski sistem za strateško in politično analizo (ESPAS) kot dober primer medinstitucionalnega sodelovanja v EU.

2.2 EESO meni, da so za temeljno vprašanje zmogljivosti in svobode ukrepanja EU pomembni **štirje ključni svetovni trendi**. Gre za osrednje krovne megatrende našega časa, ki bodo še naprej izjemnega pomena za oblikovanje evropske politike. A njihov razvoj je še vedno široko zastavljen in zajema različne vidike, ne poglobi pa se v posamezne podteme. EESO zlasti obžaluje, da ni zadostno upoštevana socialna razsežnost ter da niso upoštevana vprašanja mladih in medgeneracijske pravičnosti, čeprav jih obravnava s tem povezano poročilo Skupnega raziskovalnega središča (JRC) z naslovom *Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond* (Oblikovanje in zagotovitev odprte strateške avtonomije EU do leta 2040 in pozneje) <sup>(1)</sup>.

2.3 EESO se strinja, da ima tema, izbrana za poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2021, velik politični pomen in lahko ustvari prave okvirne pogoje za dobro upravljano soodvisnost in odprto strateško avtonomijo na podlagi skupnih vrednot, kohezije, močnega večstranskega upravljanja in sodelovanja, ki temelji na pravilih. Vendar poziva, naj se pri določanju prihodnjih tem ustrezno uporabijo metode procesa predvidevanja. Nujno je ocenjevanje dogajanja skozi čas, in sicer je treba sedanje naložbe v raziskave in razvoj oziroma število patentov primerjati ne le s tistimi na Kitajskem in v ZDA, temveč tudi s preteklimi stopnjami, da dobimo jasno sliko o tem, ali gremo v pravo smer.

2.4 O pristopu uporabe strateškega predvidevanja in tematski osredotočenosti poročila ni dvoma, nejasno pa ostaja, zaradi česa je poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2021 dejanski instrument predvidevanja. Manjka jasna povezava med izborom trendov, preučeni scenariji prihodnosti in logičnimi sklepi za osrednje vprašanje poročila.

Poročilo Komisije o strateškem predvidevanju za leto 2021 nima jasne metodologije predvidevanja niti ne daje logičnega, skladnega in v ukrepe usmerjenega okvira za oblikovanje politik EU, ki bi oblikovalcem politik omogočil, da bi določili strateške prednostne naloge in ukrepanja.

2.5 Zelo pomembna tema, v katero bi se bilo treba poglobiti, je vloga nedržavnih akterjev, zlasti mednarodnih podjetij, v današnjih sistemih upravljanja. Po mnenju EESO bi bilo treba strateško avtonomijo okrepiti vsaj v zvezi z akterji, ki resnično vplivajo na določanje pravil in standardov, kot so velika tehnološka podjetja, banke s svetovno dejavnostjo in finančni akterji ter organizacije civilne družbe.

2.6 Oblikovalci politik EU bodo lahko v celoti izkoristili potencial razsežnosti predvidevanja v poročilu le, če bo ta zasnovana kot odprta, pluralistična, raznolika in meddisciplinarna postopek, ki bo v vseh fazah procesa predvidevanja, na podlagi katerega bodo pripravljena (prihodnja) poročila o strateškem predvidevanju, vključeval organizirane socialne partnerje in civilno družbo, zlasti EESO.

2.7 EESO v zvezi s tem posebej poziva JRC, naj v celoti vključi Odbor v svoj cikel predvidevanja in ga podpre pri pregledu obstoječih dejavnosti predvidevanja, ki jih opravljajo organizacije civilne družbe, sindikati in poslovna združenja. Predlaga tudi, da se podprejo organizacije civilne družbe EU pri razvijanju strokovnega znanja na področju predvidevanja in opravljanju dejavnosti predvidevanja, in sicer v okviru strukturiranega procesa skupaj z JRC, na primer v obliki pilotnega projekta s člani EESO in organizacijami civilne družbe.

2.8 EESO sicer v celoti pozdravlja cilje, vendar so za naslednja poročila o predvidevanju še možne izboljšave na naslednjih področjih:

- v poročilu je treba bolje povezati megatrende in strateške temelje z vidika skladnosti, verjetnosti in ustreznosti,
- proces predvidevanja pred pripravo prihodnjega poročila bi moral dati EESO in drugim ustreznim akterjem konkretne priložnosti, da se iz njega učijo, k njemu prispevajo in ga izboljšajo,
- EESO je že pripravil vrsto mnenj v zvezi s prihodnjim poročilom o predvidevanju za leto 2022, torej o dvojnem zelenem in digitalnem prehodu <sup>(2)</sup>,

<sup>(1)</sup> [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC125994/open\\_strategic\\_autonomy\\_2040\\_online\\_1.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC125994/open_strategic_autonomy_2040_online_1.pdf)

<sup>(2)</sup> Mnenja EESO: UL C 311, 18.9.2020, str. 36; UL C 364, 28.10.2020, str. 143; UL C 440, 18.12.2020, str. 99; UL C 429, 11.12.2020, str. 268; UL C 429, 11.12.2020, str. 51; UL C 429, 11.12.2020, str. 66; UL C 429, 11.12.2020, str. 187; UL C 429, 11.12.2020, str. 259; UL C 374, 16.9.2021, str. 84.

- Komisija bi morala v sodelovanju z JRC uvesti letni cikel posvetovanj, da bi prispevala k pripravi letnega poročila o predvidevanju. Vključiti bi morala EESO in Evropski odbor regij ter druge institucije EU, na primer z organizacijo rednih posebnih delavnic in vključevanjem članov EESO v dejavnosti predvidevanja, ki jih v zvezi s tem organizirata GD JRC in generalni sekretariat,
- vzpostaviti je treba fokusno skupino s socialnimi partnerji/akterji civilne družbe, ki bo razpravljala o tem, kako lahko poročila Komisije o predvidevanju koristijo tej ciljni skupini in kako bi lahko oblikovali prihodnja poročila, da bi bila zanje čim bolj koristna,
- Komisija bi morala pozvati k vključevanju socialnih partnerjev in predstavnikov civilne družbe v dejavnosti ministrske mreže za strateško predvidevanje.

2.9 EESO predlaga preoblikovanje svojih delovnih postopkov, povezanih z letnimi poročili o predvidevanju, da bo predhodno podal vpogled, strokovno znanje in konkretne predloge, torej med pripravo posameznih poročil, namesto da poda ugotovitve samo naknadno. Meni, da bo to pripomoglo k izboljšanju podatkov, zbranih za letna poročila o predvidevanju, saj imajo člani močne in tesne stike s svojimi posameznimi vejami družbe in gospodarstva ter lahko lažje zaznajo bistvene prve znake, povezane s pomembnim dogajanjem. Poleg tega lahko EESO posreduje in razširja rezultate in vpogled predvidevanja ter s tem nacionalnim akterjem civilne družbe pomaga bolje razumeti politične odločitve, ki jih sprejme EU.

2.10 EESO spodbuja Komisijo, naj še naprej razvija agendo EU za strateško predvidevanje. Prepričan je, da je večje vključevanje predvidevanja v postopek odločanja EU prava pot naprej, ter Komisiji in drugim institucijam EU ponovno ponuja pomoč pri doseganju tega cilja.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO v celoti podpira to poročilo in poudarja pomen odprtega, konkurenčnega in v celoti delujočega enotnega trga, da se podjetjem omogoči rast do obsega, potrebnega za konkurenčnost na svetovni ravni. To vključuje tudi priporočilo poročila o polnem izvajanju unije kapitalskih trgov in bančne unije, ki po mnenju EESO neposredno prispeva k odpornosti EU na finančne krize, zaščiti vlagateljev ter zanesljivemu in stabilnemu gospodarskemu okrevanju <sup>(3)</sup>.

3.2 EESO pozdravlja objavo revidiranih smernic in zbirke orodja za boljše pravno urejanje, ki so osredotočene na to, kako bi bilo treba uporabljati strateško predvidevanje pri ocenah učinka in vrednotenju. Komisija bo morala svojim uslužbencem, ki opravljajo ocene učinka in vrednotenje, ponuditi ustrezno usposabljanje in vire, da bo zagotovila uspešno uporabo teh smernic in zbirke orodja.

3.3 Poročilo v okviru odzivov na zahtevnejše okolje upravljanja opozarja na nujnost participativnega in vključujočega upravljanja za krepitev zaupanja in legitimnosti na vseh ravneh ter s tem na vse večji pomen platform, kakršna je EESO. Odbor meni, da je danes bolj kot kdaj koli ključno dati civilni družbi vseevropski glas, da se zagotovi učinkovito upravljanje v 21. stoletju ter dosežejo široko zastavljene in trajnostne rešitve, ne pa enostavne rešitve.

3.4 EESO ceni, da Evropska komisija spremlja <sup>(4)</sup> njegovo mnenje o Poročilu o strateškem predvidevanju za leto 2020 – Načrtovanje poti k odpornejši Evropi <sup>(5)</sup>, vendar mora opozoriti na vidike, ki v poročilu o strateškem predvidevanju za leto 2021 niso bili zadostno obravnavani, a so po njegovem mnenju še vedno pomembni:

<sup>(3)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/sl/policies/policy-areas/financial-services-and-capital-markets>

<sup>(4)</sup> Strani 187–200: [https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/04\\_eesc\\_follow-up\\_report\\_april\\_2021\\_gri.pdf](https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/04_eesc_follow-up_report_april_2021_gri.pdf).

<sup>(5)</sup> UL C 220, 9.6.2021, str. 67.

- v dokumentu o spremljanju je navedeno, da je bilo predvidevanje vključeno v poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2020. Toda z vidika EESO je premalo jasno, kako so bila uporabljena načela in metodologije predvidevanja pri oblikovanju zaključkov poročila ter kako so bili zunanji akterji vključeni v dejavnosti predvidevanja. Odboru na primer ni bila nakazana jasna pot za sodelovanje;
- v dokumentu o spremljanju je izpostavljeno, da je treba posamezna vprašanja nadalje razviti in opredeliti, kakor je prosil EESO, in jih vključiti v politične predloge ter da je poročilo o predvidevanju le izhodišče za nadaljnji razmislek. Po mnenju EESO sedanja oblika poročila ni niti primerna za oblikovanje političnih predlogov niti ne daje konkretnih izhodišč za razmislek;
- poleg tega je v dokumentu o spremljanju poudarjeno, da je treba v analizi predvidevanja opisati sedanje stanje in *status quo*. EESO se strinja, da je to tradicionalno prvi korak v analizi stanja. Vendar bi moral biti v nasprotju z njegovo sedanjo uporabo v poročilih o strateškem predvidevanju le izhodišče analize, usmerjene v prihodnost, kar bi bil za EESO bolj smiseln način za oblikovanje priporočil za ukrepanje.

3.5 EESO meni, da ima **deset področij**, na katerih bi EU lahko okrepila svojo odprto strateško avtonomijo in vodilni položaj v svetu, sicer splošen pomen, a niso predstavljena kot logični strateški sklepi, izhajajoči iz okvira, ki zajema trende in negotovosti. Zato ni moč sklepati, da predstavljajo celovite in natančne strateške temelje z vidika predvidevanja.

3.6 EESO meni, da dejansko ne primanjkuje predvidevanja ali strateškega načrtovanja, ki ju opravlja Komisija. Po njegovem mnenju je težava v tem, da nosilci odločanja EU nimajo politične volje za pretvarjanje predvidevanja v daljnosežne predloge. Če ni politične volje, tudi predvidevanje ne bo privedlo do zaželenih korakov.

3.7 EESO meni, da se pomanjkljivost zaprtega procesa predvidevanja z omejenim posvetovanjem kaže v tem, da nista omenjeni vprašanja povečevanja inflacije in podražitve energije, ki sta po njegovem mnenju ključna elementa strateške avtonomije. Odbor v okviru svoje posvetovalne vloge že pripravlja mnenja, usmerjena v prihodnost<sup>(6)</sup>, da bi prispeval k zmogljivosti EU za boljše vključevanje predvidevanja v postopek odločanja.

3.8 Poleg tega v poročilu ni omenjena vloga sistemov socialnega varstva, vključno z razvojem socialne države. Na splošno se zdi, da so socialni vidiki tega vprašanja zanemarjeni v korist tehnoloških in gospodarskih vidikov. Državljeni EU od države pričakujejo visoko raven socialnega varstva in podpore. Glede strateške avtonomije pa ni odgovora na vprašanje, kako bodo v prihodnosti financirani sistemi socialnega varstva. EESO bi bil zelo vesel bolj poglobljene analize te teme z uporabo orodij za predvidevanje.

---

<sup>(6)</sup> Glej primere nedavnih mnenj EESO, usmerjenih v prihodnost:

- UL C 374, 16.9.2021, str. 73;
  - UL C 129, 11.4.2018, str. 36;
  - CCMI/184 – Predvidevanje strukturnih in sektorskih sprememb ter preoblikovanje industrijske kulture – do novih meja okrevanja in odpornosti v različnih delih Evrope;
  - UL C 220, 9.6.2021, str. 118;
  - UL C 341, 24.8.2021, str. 1.
- EESO tudi organizira dejavnosti za spodbujanje razprav, usmerjenih v prihodnost, na primer:
- konferenco strokovne skupine ECO *Gospodarski vidiki strateškega predvidevanja in odločanja v EU* (junij 2021);
  - konferenco strokovne skupine REX *Geopolitična razsežnost evropskega zelenega dogovora: medsektorski vpogled v geopolitične posledice evropskega zelenega dogovora* (december 2021);
  - razpravo na seji strokovne skupine REX *Strateško predvidevanje: vizija za prihodnost Evrope* (februar 2022).

3.9 Poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2021 navaja izčrpen seznam izzivov. Ne daje pa jasnih smernic glede prednostnih nalog in ukrepov ali predlogov o tem, kako bi se podjetja ali delavci lahko pripravili (ali morali pripraviti), da bi premagali te izzive. Na državljane in podjetja bi lahko hkrati vplivalo več trendov. To je izgubljena priložnost, ki bi jo EESO lahko pomagal nadoknaditi, saj ima pomembno vlogo pri premagovanju velikih izzivov in prenašanju predlaganih rešitev v vsakdanje življenje, zlasti delodajalcev in delavcev.

3.10 Poročilo v sedanji obliki ne izpolnjuje tega, kar bi pričakovali od dokumenta o predvidevanju, kot je na primer opisan v prejšnjem dokumentu *Strategic Foresight Primer* (Uvod v strateško predvidevanje) Evropskega središča za politično strategijo <sup>(7)</sup>. Dober praktični primer metodološko preglednega poročila o predvidevanju je poročilo *Tackling Obesity: Future Choices* <sup>(8)</sup> (Boj proti debelosti: prihodnje odločitve), ki ga je naročila služba za predvidevanje vlade Združenega kraljestva.

3.11 V poročilu je izrecno omenjena mreža EU za predvidevanje, sestavljena iz „ministrov za prihodnost“, ter z njo povezan razvoj zmogljivosti predvidevanja na nacionalni ravni. EESO poziva Komisijo, naj zagotovi, da se tudi v to mrežo aktivno vključijo akterji, kot je EESO, že med dejavnostmi predvidevanja, ne pa da se jim samo predložijo njihovi rezultati.

3.12 EESO spodbuja Komisijo, naj še naprej razvija agendo EU za strateško predvidevanje. Kot je navedeno v mnenju, so potrebne številne spremembe. Toda EESO je prepričan, da je večje vključevanje predvidevanja v postopek odločanja EU prava pot naprej, ter Komisiji in drugim institucijam EU ponovno ponuja pomoč in sodelovanje pri doseganju tega cilja. Zastavljeni cilji v okviru predvidevanja bodo doseženi le, če bo postopek odprt, pluralističen, raznolik in meddisciplinaren ter bo v vseh fazah procesa predvidevanja vključeval organizirane socialne partnerje in civilno družbo, zlasti EESO.

V Bruslju, 23. marca 2022

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Christa SCHWENG

---

<sup>(7)</sup> „What strategic foresight is not? Not a report – a carefully designed and purposeful intervention. Strategic foresight is a learning process that offers a decision-maker new and refreshing perspectives on the present situation – which is often puzzling, socially messy and uncertain. It engages with uncertainty as a friend rather than as a foe. It is not a report but a means to some other end. The carefully designed and purposeful intervention focusses the social learning process on the needs of a specific set of users and their needs (i.e. their uses foresight).“ (Kaj je strateško predvidevanje? Ni poročilo, temveč skrbno pripravljena in namenska intervencija. Strateško predvidevanje je učni proces, ki daje odločevalcem nove in sveže vpoglede v sedanje stanje, ki se pogosto zdi nerazumljivo, družbeno nepregledno in negotovo. Z negotovostjo se spoprijema kot s prijateljem, ne pa kot s sovražnikom. Ni poročilo, temveč sredstvo za doseganje nekega drugega cilja. Skrbno pripravljena in namenska intervencija osredotoča učni proces na potrebe določenega nabora uporabnikov in njihove zahteve (tj. predvidevanje njihove uporabe).), Evropska komisija, Evropsko središče za politično strategijo, Wilkinson, A., *Strategic Foresight Primer*, Urad za publikacije Evropske unije, 2017, naloženo 16. januarja 2022 s strani: <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/288e8bbc-deef-11e7-9749-01aa75ed71a1>.

<sup>(8)</sup> *Tackling obesity: Future choices — project report*, naloženo 14. januarja 2022 s strani: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesity-future-choices-report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesity-future-choices-report.pdf).