

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2020 r. Prognoza strategiczna – w kierunku bardziej odpornej Europy«”

[COM(2020) 493 final]

(2021/C 220/09)

Sprawozdawczyni: **Sandra PARTHIE**

Wniosek o konsultację	Pismo Komisji: 11.11.2020
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	2.3.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.3.2021
Sesja plenarna nr	559
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	270/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje planowane włączenie metodyki prognozowania do procesu kształtowania przyszłej polityki UE. Komitet z dużym zadowoleniem przyjmuje decyzję o wyraźnym włączeniu prognozowania do obszarów kompetencji wiceprzewodniczącego Komisji, który odpowiada również za stosunki międzyinstytucjonalne. Oczekuje, że będzie to sprzyjać synergii, a także strukturalnemu zaangażowaniu wszystkich instytucji UE, w tym EKES-u.

1.2. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje nowe podejście Komisji Europejskiej polegające na prowadzeniu prognozy strategicznej jako corocznego, cyklicznego i ciągłego procesu. Na pierwszy temat działania prognostycznego wybrano odporność UE. W związku z kryzysem wywołanym COVID-19 będzie ona obecnie nadawać kierunek polityce UE. Odporność to zdolność nie tylko do stawienia czoła wyzwaniom i sprostania im, lecz również do przeprowadzenia transformacji w sposób zrównoważony, sprawiedliwy i demokratyczny.

1.3. Cztery wymiary związane z kwestią odporności – „społeczny i ekonomiczny”, „geopolityczny”, „ekologiczny” i „cyfrowy” – są z punktu widzenia Komitetu dobrze dobrane i opracowane. Stanowią one centralne i najważniejsze tematy naszych czasów i w dalszym ciągu będą miały ogromne znaczenie dla kształtowania europejskiej polityki. EKES zdecydowanie popiera wybór tego tematu, ponieważ rzeczywiste jest on najistotniejszy w naszej wspólnej pracy nad stworzeniem odpowiednich warunków ramowych do wyjścia z kryzysu związanego z pandemią oraz do stawienia czoła globalnym wyzwaniom takim jak zmiana klimatu. Komitet przedstawił szczegółową analizę tego zagadnienia w opinii z inicjatywy własnej „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej”⁽¹⁾ oraz w rezolucji pt. „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?”⁽²⁾.

1.4. Prognoza strategiczna charakteryzuje się perspektywą analizy i działania ukierunkowaną na przyszłość. W związku z tym takie działania muszą spełniać trzy podstawowe kryteria, aby móc zapewnić wysokiej jakości wyniki. Po pierwsze analizy muszą zapewniać wyniki stosowne do przyszłej sytuacji będącej przedmiotem badania. Po drugie powinny one opierać się na naukowych metodach i procesach, uwzględniając fakt, że przyszłość nie jest ani obserwowalna, ani empirycznie mierzalna. Po trzecie powinny one być skuteczne w sensie zapewniania pomocnych wskazówek dla praktyki politycznej.

⁽¹⁾ Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 23, a także wysłuchanie publiczne EKES-u pt. „W kierunku bardziej odpornej i zrównoważonej gospodarki europejskiej z wizją dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej”, 12 kwietnia 2019 r.

⁽²⁾ Zob. rezolucja EKES-u „Zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności – co zdaje egzamin, a co nie?” (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1).

1.5. W pierwszym sprawozdaniu Komisji dotyczącym prognozy strategicznej za rok 2020 nadal nie przewidziano pełnego cyklu prognozy; nie zawiera ono także wyjaśnienia sposobu powiązania z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz z procesem europejskiego semestru. W sprawozdaniu nie wyjaśniono również, które ze wskazanych megatrendów uznaje się za najbardziej prawdopodobne i najistotniejsze dla UE, w związku z czym nie umożliwia ono decydentom ustalenia priorytetów. Kwestia ta wymaga poprawy w przyszłych sprawozdaniach. Prognozowanie pozwoli osiągnąć wyznaczone cele tylko pod warunkiem że będzie otwarte i pluralistyczne, różnorodne i interdyscyplinarne, z udziałem zorganizowanych partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza EKES-u, we wszystkich etapach procesu prognozowania i określania scenariuszy odniesienia oraz z wykorzystaniem zestawu metod i narzędzi w celu ukierunkowania różnych perspektyw na przyszłość.

1.6. Zatem mimo że aspiracje są mile widziane, Komitet dostrzega pewne obszary wymagające poprawy w zakresie wdrażania prognoz w procesie decyzyjnym:

- niejasne są wciąż konkretne warunki pełnego włączenia prognozowania do wieloletniego planowania i Programu lepszego stanowienia prawa, a także do ekosystemu europejskiego odnoszącego się do oceny skutków⁽³⁾ lub konferencji w sprawie przyszłości Europy,
- w sprawozdaniu za 2020 r. nie dokonano niezbędnej oceny ilościowej klasyfikacji zidentyfikowanych megatrendów i strategicznych tematów w spektrum prawdopodobieństwa i istotności, co utrudnia ustalenie priorytetów działań,
- proces prognozowania powinien zapewniać stały mechanizm monitorowania i kontroli, który pozwoli na przykład na dokonywanie ocen ex post przez społeczeństwo obywatelskie,
- w sprawozdaniu zaproponowano już tematy kolejnych sprawozdań prognostycznych, ale nie wyjaśniono, w jaki sposób proces prognozowania został faktycznie wykorzystany do określenia tych tematów, co wydaje się sprzeczne z jego celem.

1.7. Poziom zobowiązania do korzystania z prognoz w celu wzmocnienia odporności Europy jest raczej ograniczony. W sprawozdaniu Komisji stwierdzono głównie, że „może” ona korzystać z prognoz na szczeblu UE raczej niż że faktycznie „będzie” z nich korzystać. Zamiast określać konkretne sposoby wykorzystania prognoz w politycznym procesie decyzyjnym, narzędzia prognostyczne sprowadza się do wariantów, które mogą, ale nie muszą, być wykorzystywane przez odpowiednie zainteresowane strony oraz w konkretnym przypadku wdrażania.

1.8. Jeżeli chodzi o wymiary odporności, czyli temat sprawozdania za 2020 r.,

- w wielu przypadkach rzeczywisty aspekt przyszłości nie jest kompleksowo rozwinięty, lecz koncentruje się w zbyt dużym stopniu na opisie bieżącej sytuacji,
- brakuje w nim przyszłościowej wizji postępów, które należy poczynić, oraz ich ram czasowych, w tym opracowania nowych wskaźników dobrostanu takich jak te wykraczające poza PKB,
- nie opisano szczegółowo metody wyeliminowania stwierdzonych słabych punktów i nie uwzględniono ukierunkowanych rozwiązań pozwalających zapobiec pogorszeniu się warunków osób zagrożonych wykluczeniem, takich jak osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze.

1.9. Cztery wymiary stanowią podstawę tworzenia planu przyszłych działań w zakresie prognoz. Komitet zaleca zatem, aby czterem wymiarom odporności przypisano cele szczegółowe, które można będzie realizować, a co za tym idzie poddawać w przyszłości regularnej ocenie. Zaproponowano już kolejne tematy planu prognozy, tj.: otwartą strategiczną autonomię, przyszłość miejsc pracy i umiejętności oraz pogłębienie synergii między transformacją cyfrową i ekologiczną. Tematy te wywodzą się z trzech spośród czterech wymiarów odporności. Pozostaje jednak niejasne, w jaki sposób Komisja określiła te tematy oraz w jakiej kolejności i w jakiej formie będą one uwzględnione. Nie jest zatem wystarczająco klarowne, dlaczego to właśnie te tematy wybrano, a nie inne, jak np. wewnętrzna wizja rozwoju UE, wzrost nacjonalizmu, przyszła współpraca między państwami członkowskimi czy kwestie bezpieczeństwa. Również w tym zakresie można osiągnąć większą przejrzystość przy pomocy prognozy strategicznej.

⁽³⁾ Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11.

2. Uwagi ogólne

2.1. Instrument prognozy strategicznej, umożliwiający przewidywanie tendencji i zmian, jest niezbędny w opracowywaniu odpowiedzialnej polityki. Prognoza strategiczna będzie odgrywała kluczową rolę w kształtowaniu polityki UE dostosowanym do przyszłych wyzwań przez zapewnienie, aby inicjatywy krótkoterminowe były wpisane w perspektywę długoterminową. Ma to istotne znaczenie, gdyż obecnie wkraczamy w nową erę, w której prognozowanie zorientowane na działania będzie stymulowało myślenie strategiczne oraz kształtowało polityki i inicjatywy UE, w tym przyszłe programy prac Komisji.

2.2. Choć nie wszystko można przewidzieć, a różne zdarzenia nadal będą nas zaskakiwać, pole do działania jest ogromne. Działania mogą obejmować określanie prawdopodobieństwa i przygotowanie osób na stanowiskach decyzyjnych do poszukiwania, zrozumienia i rozpoznawania sygnałów, zwłaszcza dotyczących zdarzeń zakłócających, najwcześniej, jak jest to możliwe. Oznacza to także przygotowanie planów działania, ustanowienie struktur dowodzenia i kanałów komunikacji oraz określenie jasnych obszarów odpowiedzialności i zadań w przypadku zaistnienia danego zdarzenia. Progności często używają metafory „czarnego łabędzia” (zdarzenie zupełnie niespodziewane z kategorii wielkich niewiadomych) oraz „szarego nosorożca” (znane zdarzenie na dużą skalę, które miałyby ogromny wpływ, lecz jest ignorowane). Pandemia COVID-19 była „szarym nosorożcem”, ponieważ pojawiły się sygnały ostrzegawcze wskazujące na rosnące ryzyko wybuchu pandemii na świecie z powodu degradacji środowiska w połączeniu z globalizacją i ściślejszymi połączeniami. Należy zastosować techniki prognozowania i planowania, wprowadzając wyraźne rozróżnienie między tymi dwoma rodzajami wstrząsów, które wywierają ogromny wpływ. W związku z tym w instytucjach badawczych UE należy poprawić międzysektorowe, nieliniarne techniki tworzenia scenariuszy oraz rozpoznawanie pojawiających się głównych zagrożeń i wczesnych tendencji.

2.3. Odporność to zdolność nie tylko do stawienia czoła wyzwaniom i sprostania im, lecz również do przeprowadzenia transformacji w sposób zrównoważony, sprawiedliwy, pluralistyczny i demokratyczny. Cztery wymiary związane z kwestią odporności – „społeczny i ekonomiczny”, „geopolityczny”, „ekologiczny” i „cyfrowy” – są z punktu widzenia Komitetu dobrze dobrane i opracowane. Komitet podkreśla jednak, że liczne wzajemne oddziaływania tych czterech wymiarów nie mogą być postrzegane jako odrębne, ale w analizach i wynikających z nich działaniach muszą być rzeczywiście rozpatrywane w ujęciu łącznym.

2.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję utworzenia „tabel wskaźników odporności” zawierających odpowiednie wskaźniki umożliwiające monitorowanie bieżącego stanu rzeczy oraz społeczno-ekonomicznego, geopolitycznego, ekologicznego i cyfrowego wymiaru zmian zachodzących w UE i państwach członkowskich. Tabela wskaźników, która jedynie nakreśla bieżący stan rzeczy i opisuje teraźniejszość, sama w sobie nie stanowi prognozy. Staje się prognozą dopiero wtedy, gdy zostaną niej uwzględnione cele na przyszłość. Jesteśmy gotowi wspierać Komisję w tym trudnym i złożonym procesie, np. poprzez wykorzystanie wiedzy specjalistycznej i prac EKES-u.

2.5. Tabele wskaźników należy oczywiście w dalszym ciągu rozwijać. Obecnie w tabelach przedstawiona jest teraźniejszość i bieżący stan rzeczy. By stały się one przydatne w procesie prognozowania, należy wprowadzić powiązanie z perspektywą przyszłości. Zastosowanie tabel wskaźników w procesie prognostycznym ma sens dopiero wtedy, gdy obejmują one cele, najlepiej określone w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich. Można je wówczas wykorzystać do oceny postępów pod kątem danego celu i uczynić z nich narzędzie monitorowania. Ponadto EKES zdecydowanie zaleca ustanowienie powiązania między tablicami wskaźników zawierającymi wskaźniki konkurencyjności stosowane w procesie europejskiego semestru oraz w europejskim zarządzaniu gospodarczym a tablicą wyników dotyczącą Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.

2.6. EKES w pełni zgadza się z Komisją co do kluczowej roli, jaką przedsiębiorstwa gospodarki społecznej odgrywają w czasie pandemii, oraz co do ich znaczenia w dalszym budowaniu odpornej Europy. W tym kontekście oczekuje na przyszły plan działania na rzecz promowania gospodarki społecznej i wzywa Komisję do przedstawienia ambitnych i śmiałych propozycji.

2.7. Choć dążenie do zarządzania opartego na przewidywaniu za pomocą instrumentów prognozowania strategicznego jest słuszne i obejmuje wiele odpowiednich elementów, tj. uczestnictwo, interdyscyplinarność i kształtowanie tego procesu jako ciągłego, to jednak znacznie traci na doskonałości, a nawet okazuje się słabe, jeśli chodzi o sposób, w jaki to sieciowe lub wieloaspektowe podejście będzie realizowane i wdrażane. Obecnie w sprawozdaniu zawarto szereg deklaracji intencji dotyczących włączenia metod prognozowania do procesu decyzyjnego w zakresie polityki. Aby dać zainteresowanym stronom pewność, że spostrzeżenia z procesu prognozowania będą rzeczywiście skutecznie wdrażane i wykorzystywane,

EKES uważa, że proces prognozowania powinien zapewnić mechanizm sprawdzania i kontroli, który umożliwiłby m.in. przeprowadzanie ocen ex post przez społeczeństwo obywatelskie. Pomoże to zbudować zaufanie zarówno wobec procesu, jak i zamiarów, a także ograniczyć ryzyko martwych punktów.

2.8. Ta potrzeba posiadania mechanizmów kontroli i weryfikacji dotyczy także kontroli jakości, czyli kwestii tego, czy wybrane podejście jest adekwatne w stosunku do ustalonych celów. Taki mechanizm kontroli musi być zrozumiały i musi zapewniać kryteria, na podstawie których można będzie sprawdzać, czy zachowane są normy dotyczące stanu techniki oraz wysokiej jakości.

2.9. Jeżeli chodzi o treść w wybranych tematach, należałoby wyraźnie oddzielić analizę obecnej sytuacji od oczekiwanej lub preferowanej prognozy na przyszłość. W ten sposób zróżnicowane i bardzo złożone kwestie mogłyby stać się bardziej przejrzyste i zrozumiałe. Wiedzę zdobytą na temat przyszłych zmian można by następnie w sposób ukierunkowany włączyć do procesów kształtowania polityki, zwłaszcza w odniesieniu do istniejących niepewności i czynników, które są zawsze nieodłącznym elementem bieżących analiz dotyczących przyszłości.

2.10. Zanim proces ten zostanie potencjalnie przełożony na konkretne żądania lub nawet wnioski ustawodawcze, Komitet wzywa do dokonania – za pomocą podejścia jakościowego opartego na wielu kryteriach – wyważonej oceny biorącej pod uwagę odpowiednio oczekiwane korzyści, potencjalne dodatkowe obciążenia i skutki dla przedsiębiorstw, pracowników i zainteresowanych stron, z realistycznym uwzględnieniem poziomów ich zdolności⁽⁴⁾.

2.11. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje nowe podejście Komisji Europejskiej polegające na rozpoczęciu prowadzenia prognozy strategicznej jako corocznego, cyklicznego i ciągłego procesu. UE nie jest jednak pierwszym zaangażowanym podmiotem w tym obszarze, w związku z czym powinna wyciągnąć wnioski z istniejących przykładów oraz dobrych i złych praktyk. Powinna nie tylko skoncentrować się jednej metodzie, tj. analizie sytuacji, ale też wdrożyć szereg istniejących metod, takich jak „metoda Delphi”, analiza skutków tendencji, prognozowanie normatywne lub rozpoznawcze, prognozowanie jakościowe i ilościowe lub podejście „symbolu zastępczego”, indywidualnie lub w połączeniu. Zdolności w zakresie dużych zbiorów danych i sztucznej inteligencji muszą być również wykorzystywane w znacznie większym stopniu przy rozpoznawaniu wzorców i opracowywaniu scenariuszy.

2.12. Przedstawione obecnie przez Komisję podejście do przeprowadzania prognoz strategicznych jest jednak zbyt odgórne. Nie przyczynia się ono do podnoszenia świadomości zainteresowanych podmiotów i do budowania wśród nich poczucia odpowiedzialności, które są niezbędne. Należy temu zaradzić, na przykład włączając w sposób strukturalny w ten proces partnerów społecznych i inne podmioty zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym w oparciu między innymi o proces europejskiego semestru. Udział odpowiednich zainteresowanych stron, zróżnicowane i przekrojowe dziedziny zastosowania oraz nieprzerwane zaangażowanie w istotne kwestie dotyczące przyszłości to kluczowe kryteria umożliwiające pomyślne ustanowienie skutecznego programu prognoz strategicznych.

2.13. Programy prognostyczne będą skuteczne wyłącznie pod warunkiem że uwzględnią wyraźne powiązania między tematami prognoz a bieżącym programem politycznym, aby osoby wnoszące wkład wiedziały, że jest on wykorzystywany i że ma znaczenie. Na tej podstawie można wypracować wspólną wizję ryzyka i wyzwań; staje się jasne, co należy zrobić, a także można zorganizować niezbędny transfer kompetencji i obowiązków. Znaczenie i wpływ temu procesowi nada wspólne zidentyfikowanie czynników ryzyka przez decydentów w UE, z uwzględnieniem informacji zwrotnych i dostosowań w miarę rozwoju wydarzeń. Wzywamy zatem Komisję do zapewnienia przejrzystości, zrozumiałości i możliwości weryfikowania wyników prognoz.

2.14. Obecnie nie wszystkie państwa członkowskie korzystają z prognozowania w procesie opracowywania krajowych polityk. Dlatego też Komisja Europejska musi zadbać o to, by w jak największym stopniu wykorzystać dostępne jej zasoby. W związku z tym EKES może zapewnić istotny wkład oraz informacje na potrzeby procesu prognozowania w oparciu o wiedzę jego członków, którzy reprezentują różnorodne poglądy i opinie wszystkich państw członkowskich. Za pomocą swych opinii jest w stanie wykrywać ryzyka systemowe i ostrzegać przed nimi. Jego członkowie są również dobrze przygotowani do przekazywania informacji na temat działalności prognostycznej swym społecznościom, a także do pomocy w udostępnianiu wyników obywatelkom i obywatelom. W związku z tym może on również wnieść istotny wkład w Program lepszego stanowienia prawa.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 11.

2.15. Wzywamy Komisję do zastosowania się do jej własnych propozycji i spostrzeżeń oraz umożliwienia zainteresowanym stronom korzystania z podejścia prognostycznego i uczynienia go obowiązkowym elementem formułowania polityki na rzecz odpornej Europy.

2.16. W kontekście instytucjonalnym UE europejski system analiz strategicznych i politycznych (ESPAS) stał się punktem odniesienia i ważnym elementem współpracy w dziedzinie prognoz. EKES ma już status obserwatora w ESPAS. Praktykę tę należy kontynuować i uzupełnić o zapewnienie aktywnego udziału przedstawiciela lub przedstawicieli wysokiego szczebla EKES-u w dorocznej konferencji ESPAS.

2.17. Aby członkinie i członkowie EKES-u mogli wносить bardziej znaczący wkład w działania prognostyczne Komisji Europejskiej, apeluje on o przekazywanie im aktualnych informacji na temat procesu prognozowania, jego harmonogramu i szczegółowego planu prac oraz o zaangażowanie ich w ten proces.

Bruksela, dnia 24 marca 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
