

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

568. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO –
INTERACTIO, 23.3.2022–24.3.2022

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2021 r.: Zdolność i swoboda UE w zakresie podejmowania działań«”

[COM(2021) 750 final]

(2022/C 290/06)

Sprawozdawczyni: **Sandra PARTHIE**

Wniosek o konsultację	Komisja, 1.3.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.3.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.3.2022
Sesja plenarna nr	568
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	199/3/0

1. Uwaga wstępna

1.1. Sprawozdanie KE oraz opinia zostały sporządzone przed rosyjską napaścią, wojną w Ukrainie i wynikającym z nich kryzysem humanitarnym, a zatem ich skutki nie zostały uwzględnione w opinii. EKES podkreśla, że te tragiczne wydarzenia mają oczywiście poważny wpływ na nasz styl życia, i w związku z tym wzywa, by w ramach bieżących działań w zakresie prognozy strategicznej prowadzonych przez JRC i Komisję Europejską z myślą o przyszłym sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej – znacznie bardziej niż wcześniej planowano – skupiono się na geopolitycznych skutkach tych zmian strategicznych, od między innymi rosnących cen energii, wyższych wydatków na bezpieczeństwo i obronę po nowe przepływy migracyjne i brak bezpieczeństwa dostaw nie tylko w Europie, lecz również poza jej granicami.

2. Wnioski i zalecenia

2.1. EKES wciąż z dużym zadowoleniem przyjmuje włączenie metodyki prognozowania do procesu kształtowania polityki UE. Prognoza strategiczna jest procesem partycypacyjnym, dlatego EKES w dalszym ciągu oczekuje, że na jego podstawie rozwijać się będzie synergia oraz strukturalne zaangażowanie wszystkich instytucji UE, łącznie z Komitetem. W tym kontekście zwraca uwagę na europejski system analiz strategicznych i politycznych (ESPAS), który jest dobrym przykładem współpracy międzyinstytucjonalnej UE.

2.2. Komitet wyraża przekonanie, że **cztery główne tendencje światowe** mają istotne znaczenie odnośnie do podstawowej kwestii, jaką jest zdolność i swoboda działania UE. Stanowią one główne, nadrzędne megatrendy naszych czasów, które pozostaną kluczowe dla kształtowania polityki europejskiej. Ich zakres jest jednak nadal bardzo szeroki i obejmuje różne aspekty, podczas gdy brakuje pogłębionych analiz poszczególnych obszarów tematycznych. EKES w szczególności ubolewa, że niedostatecznie uwzględnia się wymiar społeczny oraz pomija się kwestie dotyczące młodzieży i sprawiedliwości międzypokoleniowej, mimo że te zagadnienia zostały omówione w sprawozdaniu Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) zatytułowanym *Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond* [„Kształtowanie i zabezpieczanie otwartej strategicznej autonomii UE do 2040 r. i w dalszej perspektywie”] ⁽¹⁾, na którym opiera się komunikat.

2.3. EKES przyznaje, że tematyka podjęta w sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2021 r. ma duże znaczenie polityczne i umożliwia wypracowanie odpowiednich warunków ramowych na rzecz dobrze zarządzanej współzależności i otwartej autonomii strategicznej bazującej na wspólnych wartościach, spójności, silnym wielostronnym zarządzaniu i współpracy opartej na zasadach. Niemniej jednak Komitet zaleca właściwe wykorzystanie metod stosowanych w procesie prognozowania w celu określenia tematów na przyszłość. Kluczowe znaczenie ma ocena rozwoju sytuacji w czasie, co oznacza, że obecne nakłady na badania i rozwój lub liczbę patentów należy porównywać nie tylko z podobnymi danymi dla Chin lub USA, lecz także odnosić do wcześniejszych wartości, aby uzyskać jasny obraz wskazujący, czy zmierzamy we właściwym kierunku.

2.4. Wprawdzie nie kwestionuje się tematycznego ukierunkowania w sprawozdaniu ani podejścia polegającego na wykorzystaniu prognozy strategicznej, ale nie ma jasności w kwestii tego, co pozwala uznać sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2021 r. za prawdziwe źródło prognozowania. Brakuje wyraźnego związku między wyborem tendencji, rozważanymi perspektywami i logicznymi wnioskami dotyczącymi głównego przedmiotu sprawozdania.

Oprócz braku wyraźnej metodyki prognozowania w drugim sprawozdaniu Komisji dotyczącym prognozy strategicznej, z 2021 r., nie przedstawiono logicznych, spójnych i ukierunkowanych na działanie ram kształtowania polityki UE, a tym samym nie umożliwia ono decydom ustalania strategicznych priorytetów i podjęcia działań.

2.5. Niezwykle istotnym tematem do pogłębionej analizy jest rola podmiotów niepaństwowych w dzisiejszych systemach zarządzania – w szczególności korporacji wielonarodowych. EKES jest zdania, że należy zwiększyć strategiczną autonomię przynajmniej odnośnie do podmiotów, które mają *de facto* status podmiotów ustanawiających zasady i normy, takich jak duże przedsiębiorstwa technologiczne, banki działające na skalę ogólnoswiatową i podmioty finansowe, a także organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

2.6. Wymiar prognostyczny sprawozdania w pełni urzeczywistni swój potencjał dla unijnych decydentów tylko wówczas, gdy zostanie opracowany jako otwarte i pluralistyczne, a także różnorodne, interdyscyplinarne działanie, z udziałem zorganizowanych partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza Komitetu, na każdym etapie procesu prognozowania, którego wynikiem będą (przyszłe) sprawozdania dotyczące prognoz strategicznych.

2.7. W związku z powyższym EKES w szczególności wzywa Wspólne Centrum Badawcze, aby w pełni włączyło go w swój cykl prognozowania i wsparło go w analizowaniu istniejących działań prognostycznych prowadzonych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, związki zawodowe i stowarzyszenia przedsiębiorców. EKES proponuje też, aby wesprzeć organizacje społeczeństwa obywatelskiego UE w rozwoju fachowych umiejętności prognozowania i w prowadzeniu działań prognostycznych w ramach ustrukturyzowanego procesu, we współpracy z JRC, np. w formie projektu pilotażowego z udziałem członków EKES-u i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2.8. Z tego względu, choć Komitet z zadowoleniem odnosi się do tych aspiracji, nadal można wprowadzić pewne udoskonalenia w kolejnych sprawozdaniach dotyczących prognozy strategicznej odnośnie do następujących kwestii:

- w sprawozdaniu należy poprawić związek megatrendów ze strategicznymi filarami pod względem spójności, prawdopodobieństwa i adekwatności,
- proces prognozowania prowadzący do sporządzenia kolejnego sprawozdania powinien zapewnić EKES-owi oraz innym istotnym podmiotom konkretne możliwości wyciągania wniosków, wnoszenia wkładu i podnoszenia jakości sprawozdania,
- EKES opracował już w szczególności kilka opinii w kwestii przyszłego sprawozdania dotyczącego prognozy z 2022 r., a mianowicie w sprawie dwojakiej transformacji ekologicznej i cyfrowej ⁽²⁾,

⁽¹⁾ https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC125994/open_strategic_autonomy_2040_online_1.pdf

⁽²⁾ Opinie EKES-u: Dz.U. C 311 z 18.9.2020, s. 36, Dz.U. C 364 z 28.10.2020, s. 143, Dz.U. C 440 z 18.12.2020, s. 99, Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 268, Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 51, Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 66, Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 187, Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 259, Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 84.

- w związku z powyższym EKES proponuje, aby Komisja, we współpracy ze Wspólnym Centrum Badawczym, opracowała roczny cykl konsultacji, by wnieść wkład w przygotowanie rocznego sprawozdania dotyczącego prognozy strategicznej. Komisja powinna zaangażować EKES i Komitet Regionów, a także inne instytucje UE, proponując na przykład regularne, specjalne warsztaty oraz włączając członków EKES-u w podstawowe działania prognostyczne prowadzone przez DG JRC i Sekretariat Generalny,
- należy powołać grupę dyskusyjną z udziałem partnerów społecznych/podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, aby omówić, jak ta grupa docelowa może skorzystać ze sprawozdań Komisji dotyczących prognoz strategicznych oraz w jaki sposób tworzyć kolejne sprawozdania, by stanowiły one dla tej grupy jak największą wartość,
- postulat Komisji, aby sieć ministerialna angażowała partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w swoje działania związane z prognozowaniem.

2.9. EKES proponuje, że przeorientuje własne procesy robocze odnośnie do rocznych sprawozdań dotyczących prognozy, tak aby przedstawiać spostrzeżenia, specjalistyczną ocenę i konkretne propozycje uprzednio, tzn. podczas opracowywania odpowiednich sprawozdań, a nie tylko zgłaszać uwagi po fakcie. Uważa, że to poprawi jakość informacji gromadzonych na potrzeby rocznych sprawozdań dotyczących prognozy, ponieważ członkowie EKES-u utrzymują silne i głębokie więzi ze swoimi grupami społeczeństwa i gałęziami gospodarki i są w stanie lepiej wykrywać kluczowe tzw. słabe sygnały wskazujące na istotne zjawiska. Ponadto EKES może przekazywać i rozpowszechniać wyniki prognoz i obserwacje, pomagając w ten sposób krajowym podmiotom społeczeństwa obywatelskiego w lepszym zrozumieniu decyzji politycznych podejmowanych przez UE.

2.10. EKES zachęca też Komisję do dalszego rozwijania unijnego planu prognozy strategicznej. Wyraża przekonanie, że dalsze włączanie prognozowania do procesu decyzyjnego UE to właściwa droga, i ponawia swoją propozycję pomocy Komisji i innym instytucjom UE w realizacji tego celu.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES w pełni popiera wyrażoną w sprawozdaniu opinię, która podkreśla znaczenie otwartego, konkurencyjnego i w pełni funkcjonującego jednolitego rynku, aby umożliwić przedsiębiorstwom rozwój na skalę niezbędną do konkurowania na rynkach światowych. Dotyczy to również sformułowanego w sprawozdaniu zalecenia, zgodnie z którym należy w pełni wdrożyć unię rynków kapitałowych i unię bankową, które zdaniem EKES-u bezpośrednio przyczyniają się do zwiększenia odporności UE na kryzysy finansowe, do ochrony deponentów oraz do solidnej i stabilnej odbudowy gospodarczej⁽³⁾.

3.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje publikację zmienionych wytycznych i zestawu narzędzi dotyczących lepszego stanowienia prawa, które koncentrują się na określeniu sposobu wykorzystania prognozy strategicznej w ocenach skutków i ewaluacjach. Aby zapewnić ich skuteczne stosowanie, Komisja musi przeprowadzić odpowiednie szkolenia wśród swoich pracowników przeprowadzających oceny skutków i ewaluacje i zapewnić tym pracownikom właściwe zasoby.

3.3. W sprawozdaniu, stanowiącym odpowiedź na coraz trudniejsze warunki sprawowania rządów, podkreślono potrzebę partycypacyjnego zarządzania sprzyjającego włączeniu społecznemu w celu zwiększenia zaufania i legitymizacji na wszystkich szczeblach, podnosząc znaczenie platform takich jak EKES. Komitet wyraża przekonanie, że zapewnienie społeczeństwu obywatelskiemu głosu na szczeblu UE jest obecnie ważniejsze niż kiedykolwiek, aby umożliwić skuteczne sprawowanie rządów w XXI wieku oraz wypracowanie szeroko zakrojonych i trwałych rozwiązań, zamiast tych najprostszych.

3.4. EKES dostrzega działania następcze⁽⁴⁾ podjęte przez Komisję Europejską w związku ze swoją opinią „Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej z 2020 r. Prognoza strategiczna – w kierunku bardziej odpornej Europy”⁽⁵⁾ i uważa, że ma obowiązek ustosunkować się do aspektów nadal postrzeganych przez siebie jako istotne, ponieważ nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione w sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2021 r.:

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

⁽⁴⁾ Strony 187–200: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/04_eesc_follow-up_report_april_2021_gri.pdf.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 220 z 9.6.2021, s. 67

- w dokumencie na temat działań następczych stwierdzono, że prognozowanie zostało uwzględnione w sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2020 r. EKES uważa jednak, że zabrakło przejrzystości co do sposobów wykorzystania zasad i metodyk prognozowania w celu sformułowania wniosków zawartych w sprawozdaniu oraz co do sposobu włączenia podmiotów zewnętrznych w działania związane z prognozowaniem. Na przykład Komitetowi nie zaproponowano jasnej ścieżki uczestnictwa,
- w dokumencie na temat działań następczych zaznaczono, że poszczególne zagadnienia wymagają dopracowania i uszczegółowienia, zgodnie z postulatami EKES-u, i powinny zostać włączone do propozycji politycznych, zaś sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej stanowi jedynie punkt wyjścia do dalszych przemyśleń. Komitet uważa, że obecna forma sprawozdania nie jest odpowiednia do sformułowania propozycji politycznych ani nie oferuje konkretnych punktów wyjścia do refleksji,
- w dokumencie na temat działań następczych podkreślono też znaczenie przedstawienia obecnej sytuacji i status quo w analizie prognostycznej. EKES zgadza się, że zwykle jest to pierwszy krok w analizie prognostycznej. Niemniej jednak – w odróżnieniu od tego, jak przedstawienie stanu obecnego jest dziś wykorzystywane w sprawozdaniach dotyczących prognoz strategicznych – powinno ono stanowić jedynie punkt wyjścia do analizy ukierunkowanej na przyszłe wyzwania, która byłaby dla członków EKES-u odpowiedniejszym sposobem uzyskania zaleceń dotyczących działań.

3.5. Jeśli chodzi o **dziesięć obszarów**, w których UE mogłaby wzmocnić swoją otwartą autonomię strategiczną i czołową rolę na arenie międzynarodowej, mimo że są one ogólnie istotne, to jednak zdaniem EKES-u nie zostały przedstawione jako logiczne wnioski strategiczne wynikające z ram obejmujących tendencje i czynniki niepewności. Dlatego też nie można zakładać, że stanowią one całościowe i odpowiednie fundamenty dla prognozy strategicznej.

3.6. EKES uważa, że Komisja zapewnia wystarczające prognozy i planowanie strategiczne. W jego opinii prawdziwym problemem jest brak woli politycznej wśród decydentów UE, by przekształcić prognozę w daleko idące propozycje. Jeżeli nie ma woli politycznej, nawet prognozowanie nie doprowadzi do podjęcia pożądanych kroków.

3.7. EKES podkreśla niedociągnięcia zamkniętego procesu prognozowania z ograniczonym zakresem konsultacji i zwraca uwagę, że nie poruszono kwestii rosnącej inflacji, a także rosnących cen energii, które uważa za kluczowe elementy strategicznej autonomii. Komitet, w ramach pełnionej funkcji doradczej, przygotowuje już opinie perspektywiczne⁽⁶⁾, dzięki którym UE będzie mogła lepiej uwzględniać prognozy w procesie decyzyjnym.

3.8. W sprawozdaniu nie wspomniano również o roli systemów zabezpieczenia społecznego, w tym o rozwoju państwa opiekuńczego. Społeczne aspekty tego zagadnienia wydają się zasadniczo pomijane na rzecz aspektów technologicznych i gospodarczych. Obywatele Unii oczekują, że państwo zapewni im wysoki poziom zabezpieczenia społecznego i dobrobyt społeczny. W związku z tym, w świetle strategicznej autonomii, bez odpowiedzi pozostaje pytanie, w jaki sposób systemy zabezpieczenia społecznego będą finansowane w przyszłości. Komitet z zadowoleniem przyjąłby bardziej pogłębioną analizę tego tematu z wykorzystaniem narzędzi prognozowania.

⁽⁶⁾ Zob. niedawne przykłady opinii perspektywicznych EKES-u:

— Dz.U. C 374 z 16.9.2021, s. 73,

— Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 36,

— CCMI/184 – Przewidywanie zmian strukturalnych i sektorowych oraz przekształcenie kultury przemysłowej – aż do nowych granic odbudowy i odporności w różnych częściach Europy,

— Dz.U. C 220 z 9.6.2021, s. 118,

— Dz.U. C 341 z 24.8.2021, s. 1.

EKES organizuje również działania promujące perspektywiczne debaty, takie jak na przykład:

— konferencja ECO pt. *Ekonomiczne aspekty prognozy strategicznej a proces decyzyjny w UE* (czerwiec 2021 r.),

— konferencja REX pt. *Geopolityka Europejskiego Zielonego Ładu – przekrojowe spojrzenie na skutki geopolityczne Europejskiego Zielonego Ładu* (grudzień 2021 r.),

— debata Sekcji REX na jej posiedzeniu: *Prognoza strategiczna – wizja przyszłości Europy* (luty 2022 r.).

3.9. W sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2021 r. przedstawiono wyczerpującą listę wyzwań. Nie zawiera ono jednak jasnych wytycznych dotyczących priorytetów i najistotniejszych działań ani propozycji, w jaki sposób przedsiębiorstwa lub pracownicy mogą lub powinni przygotować się do sprostania tym wyzwaniom. Wiele tendencji może dotyczyć jednocześnie obywateli i przedsiębiorstw. Nie wykorzystano tej sposobności, a tymczasem EKES mógłby pomóc w zaradzeniu temu problemowi, biorąc pod uwagę rolę, jaką odgrywa w podejmowaniu wyzwań na wysokim szczeblu i wdrażaniu proponowanych rozwiązań w praktykę życia codziennego, zwłaszcza odnośnie do pracowników i pracodawców.

3.10. Sprawozdanie nie spełnia obecnie swojego zadania jako dokument dotyczący prognoz, jak określono na przykład w wydanym wcześniej przez EO SP „Podręczniku prognozy strategicznej” (7). Dobry przykład tworzenia metodycznie przejrzystych sprawozdań dotyczących prognoz strategicznych można znaleźć w dokumencie pt. *Przeciwdziałanie otyłości: przyszłe wybory* (8), opracowanym na zlecenie brytyjskiego rządowego ośrodka prognozowania.

3.11. Sprawozdanie odnosi się w szczególności do unijnej sieci prognoz Ministers for the Future [„ministrowie dla przyszłości”] oraz związanego z nią rozwoju zdolności w zakresie prognozowania na poziomie krajowym. Komitet wzywa Komisję, aby w ramach tej sieci zapewniła także aktywne uwzględnianie podmiotów takich jak EKES podczas realizacji działań prognostycznych, zamiast przedstawiania im tylko wyników.

3.12. EKES zachęca Komisję, aby nadal pracowała nad unijnym planem prognozy strategicznej. Jak wskazano w opinii, należy wprowadzić szereg zmian. Komitet wyraża jednak przekonanie, że dalsze włączanie prognozowania do procesu decyzyjnego UE to właściwa droga, i ponawia swoją propozycję pomocy Komisji i innym instytucjom UE oraz współpracy z nimi na rzecz realizacji tego celu. 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 Komitetu, na każdym etapie realizacji tego procesu.

Bruksela, dnia 23 marca 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

(7) „Czym nie jest prognoza strategiczna? Nie jest to sprawozdanie, lecz starannie opracowana i zamierzona interwencja. Prognoza strategiczna jest procesem uczenia się, który oferuje decydentowi nowe i świeże spojrzenie na obecną sytuację, która jest często niezrozumiała, społecznie nieuporządkowana i niepewna. Podchodzi więc do niepewności jak do korzyści, a nie zagrożenia. Nie jest to zatem sprawozdanie, lecz środek do osiągnięcia określonego celu. Starannie opracowana i zamierzona interwencja ukierunkowuje proces społecznego uczenia się na potrzeby określonej grupy odbiorców i ich potrzeby (tj. na wykorzystanie przez nich prognozy)”. Komisja Europejska, Europejski Ośrodek Strategii Politycznej, A. Wilkinson, *Strategic Foresight Primer* [Podręcznik prognozy strategicznej], Urząd Publikacji, 2017, dostęp 16 stycznia 2022 r., <https://data.europa.eu/doi/10.2872/71492>.

(8) *Tackling obesities: Future choices – project report* [Przeciwdziałanie otyłości: przyszłe wybory – sprawozdanie z projektu]. Pobrane 14 stycznia 2022 r. z adresu: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesities-future-choices-report.pdf.