



C/2023/1327

22.12.2023

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Prognoza strategiczna jako instrument sprawowania rządów w UE i lepszego stanowienia prawa

(C/2023/1327)

Sprawozdawca: Giorgio MAGLIOCCA (IT/EPL)

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

Odpowiedni czas

1. Odnotowuje, że prognoza strategiczna (ang. „strategic foresight”) jest dziedziną, która umożliwia przewidywanie i badanie różnych przyszłych scenariuszy w sposób usystematyzowany, systemowy i zbiorowy i tym samym podejmowanie bardziej odpowiednich decyzji.
2. Zaznacza, że celem prognozy strategicznej nie jest przewidywanie przyszłości, lecz przygotowanie się do niej, a tym samym – przyczynienie się do zarządzania antycypacyjnego na wszystkich szczeblach. Podkreśla zatem jej znaczenie dla zwiększenia odporności wszystkich szczebli instytucjonalnych Unii Europejskiej i ich zdolności do innowacyjnego reagowania na zmiany w odpowiednim czasie zgodnie z zasadą pomocniczości, zwłaszcza w złożonych, niepewnych i szybko zmieniających się warunkach.
3. Przypomina, że zalecenia końcowe Konferencji w sprawie przyszłości Europy opierają się na oczekiwaniach obywateli co do dalekowzrocznych, zgodnych ze zrównoważonym rozwojem i wytrzymujących próbę czasu działań UE. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Komisję prognozy strategicznej – zarówno jako jeden z jej celów przekrojowych, jak i za narzędzie sprawowania rządów.
4. Podkreśla wkład prognozowania w opracowanie długoterminowej perspektywy strategicznej, co ma szczególne znaczenie dla sporządzenia programu strategicznego z myślą o przyszłości UE po wyborach europejskich w 2024 r. i w kontekście przyjęcia nowego programu politycznego na lata 2024–2029 oraz na wszystkich etapach przygotowania się do nowego cyklu programowania.
5. Ubolewa, że prognoza strategiczna jest często przeprowadzana sporadycznie lub ogranicza się do niewielkiej grupy analityków i techników. Uważa, że ma ona istotną wartość polityczną i w związku z tym należy ją postrzegać jako strategiczną refleksję w obrębie instytucji. Ponadto powinna wpisywać się w proces stałej interakcji z kontekstem, w jakim te instytucje funkcjonują, a także z zainteresowanymi stronami i obywatelami. Jej ostatecznym celem musi być przyczynianie się do lepszego wielopoziomowego sprawowania rządów i opracowywania przyszłościowych strategii politycznych lepiej odpowiadających potrzebom obywateli.
6. Jest ponadto zdania, że istotne jest mianowanie wiceprzewodniczącego Komisji ds. prognozy strategicznej, a także uwzględnienie prognozy w wytycznych i zestawie narzędzi służących lepszemu stanowieniu prawa (z 2021 r.). Oczekuje, że te konkretne działania zostaną zatwierdzone również przez nową Komisję i że będą rozwijane w przyszłości.
7. Zwraca uwagę na potencjał prognozowania jako narzędzia nadającego kierunek strategiczny, które pomaga również w lepszym wyważeniu decyzji finansowych i budżetowych. Dzięki określeniu czynników mających największy wpływ na przyszłość (i związanych z nimi potrzeb) ułatwia ono wskazanie priorytetów inwestycyjnych i przydział zasobów na obszary, które prawdopodobnie będą miały największe oddziaływanie.

8. Zwraca uwagę na potrzebę przekrojowego i bardziej systematycznego włączania prognoz strategicznych do strategii politycznych UE, aby zwiększyć odporność Unii i zapewnić adekwatność polityki do przyszłych potrzeb. Podkreśla jednocześnie, że rozwój kultury prognozy strategicznej ukierunkowanej na lepsze sprawowania rządów na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz jej ściślejsze powiązanie z innymi szczeblami decyzyjnymi stanowią integralną część budowania odporności i zarządzania antycypacyjnego i uczestniczącego w całej UE i na świecie.

9. Zaznacza, że władze lokalne i regionalne oraz inne zainteresowane strony terytorialne i obywatele – w szczególności młodzi – powinni odgrywać pierwszoplanową rolę w praktyce prognozowania strategicznego, aktywnie przyczyniając się do dokonywania wyborów, które będą nadawać kształt ich przyszłości.

Globalne tendencje i wyzwania terytorialne

10. Sądzi, że zasadnicze znaczenie ma systematyczne rozpoznawanie w odpowiednim czasie wpływu globalnych tendencji na wymiar terytorialny. W istocie, aby lepiej zrozumieć różne możliwe scenariusze i przygotować się na nie, konieczne jest ściślejsze powiązanie informacji i umiejętności na różnych szczeblach.

11. W związku z tym uważa, że niezbędne jest wyodrębnienie najbardziej odpowiednich metod i kanałów, aby władze lokalne i regionalne oraz inne istotne zainteresowane strony terytorialne (np. regionalne agencje rozwoju) mogły odnosić korzyści z prognozy strategicznej prowadzonej już na szczeblu europejskim, a także wносить w nią wkład.

12. Przypomina, że w sprawozdaniu ESPAS ⁽¹⁾ dotyczącym globalnych tendencji i w sprawozdaniach progностycznych Komisji nakreślono główne wyzwania stojące przed wszystkimi szczeblami sprawowania rządów w UE, w szczególności dążenie do otwartej strategicznej autonomii, potrzebę łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, konieczność pogodzenia transformacji ekologicznej i cyfrowej i zapewnienia stabilności gospodarczej i zrównoważonego rozwoju społecznego, a także pilną potrzebę stawienia czoła pogłębiającym się dysproporcjom terytorialnym i skutkom trwającej urbanizacji. Podkreśla, że prawdziwym wyzwaniem jest zbadanie, w jaki sposób rozpoznane tendencje mogą na siebie wzajemnie oddziaływać, oraz zrozumienie w odpowiednim czasie ich wpływu terytorialnego i społecznego, a także terytorialnego i społecznego wpływu strategii politycznych i decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim w celu uwzględnienia tego oddziaływania. Podkreśla w szczególności znaczenie właściwej analizy ich wpływu na świat pracy, politykę przemysłową i na ewentualne pogłębianie się podziałów terytorialnych i krajowych.

13. Zauważa, że urbanizacja skupia w sobie jak w soczewce główne globalne tendencje i można ją postrzegać jako siłę, która wiele z nich przyspiesza. Zwraca ponadto uwagę, że miasta muszą stanąć przed rosnącą liczbą wyzwań o charakterze ponadnarodowym, coraz częściej występując w roli globalnych graczy: jest to istotne zjawisko z punktu widzenia myślenia strategicznego.

14. Ma świadomość, że miasta, prowincje i regiony są miejscami transformacji, w związku z czym podkreśla, że procesy transformacji muszą opierać się na strategicznym, innowacyjnym, partycypacyjnym i długoterminowym planowaniu przestrzennym. Uważa, że podejście ukierunkowane na konkretny obszar, programy polityki wielosektorowej ⁽²⁾ oraz takie procesy, jak inteligentna specjalizacja, sojusze międzyregionalne i ekosystemy innowacji, mogą sprzyjać nowym modelom terytorialnym na rzecz bardziej zrównoważonych społeczeństw, zmniejszając ryzyko, że całe obszary pozostaną w tyle. Podkreśla, że prognoza strategiczna jest odpowiednim narzędziem ułatwiającym takie procesy.

15. Wzywa do dalszej dyskusji nad najbardziej odpowiednimi i przydatnymi w procesie decyzyjnym podejściami, które należy przyjąć w terytorialnej prognozie strategicznej, z uwzględnieniem ograniczeń metodologicznych, specyfiki i problemów występujących w danym środowisku, na przykład coraz większej podatności na zagrożenia społeczne, różnorodności terytorialnej oraz czynników niezadowolonych obywateli.

⁽¹⁾ Europejski system analiz strategicznych i politycznych.

⁽²⁾ Na przykład programy polityczne łączące politykę przemysłową, innowacyjną i edukacyjną.

Wartość dodana terytorialnej prognozy strategicznej dla Programu lepszego stanowienia prawa UE

16. Podkreśla, że prognoza strategiczna stanowi integralną część wysiłków i narzędzi UE w zakresie lepszego stanowienia prawa, mających na celu opracowanie opartych na dowodach, zgodnych ze zrównoważonym rozwojem, przejrzystych i nieulegających dezaktualizacji przepisów, które tworzą maksymalną wartość dodaną dla obywateli i obywateli UE. Odnotowuje, że to podejście jest w pełni zgodne z koncepcją „aktywnej pomocniczości”⁽³⁾.

17. Ponownie apeluje, aby w ścisłej współpracy ze Wspólnym Centrum Badawczym Komisji Europejskiej opracowano tabelę wskaźników podatności na zagrożenia w celu lepszego zrozumienia i uwzględnienia zagrożeń wynikających z określonych uwarunkowań obszarów i ludności⁽⁴⁾.

18. Przypomina, że wszystkie szczeble sprawowania rządów, począwszy od lokalnego i regionalnego, wnoszą istotne elementy na każdym etapie cyklu życia prawodawstwa i polityki UE. Podkreśla w związku z tym znaczenie takich kroków, jak: wspólne rozpoznanie przyszłych wyzwań i długofalowych tendencji; uważna analiza ich wpływu również na szczeblu terytorialnym na etapie sporządzania przepisów (w tym poprzez wprowadzenie obowiązku przeprowadzania ocen oddziaływania terytorialnego); kontrola zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności (również przez KR i władze szczebla niższego niż krajowy); przegląd wdrażania przepisów i ocena ich stosowności również z uwzględnieniem kryteriów oddziaływania terytorialnego (np. za pośrednictwem sieci RegHub KR-u i platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości). Uważa ponadto, że takie metody prognozowania jak stosowanie testu warunków skrajnych w polityce mogą pomóc w lepszym przygotowaniu się na kryzysy i wydarzenia powodujące zakłócenia, i zachęca do stosowania tej praktyki.

19. Zwraca uwagę, że dzięki utworzeniu Grupy Sterującej ds. Lepszego Stanowienia Prawa i Aktywnej Pomocniczości (BRASS) udało się połączyć na płaszczyźnie politycznej różnorakie działania podejmowane przez KR w dziedzinie lepszego stanowienia prawa. Rozważa się włączenie do tej grupy członka KR-u zajmującego się prognozą strategiczną.

Współpraca międzyinstytucjonalna w zakresie prognozowania

20. Potwierdza swoją gotowość do wniesienia wkładu i wartości dodanej do międzyinstytucjonalnych wysiłków w zakresie prognozy strategicznej inicjowanych przez UE. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje propozycje przyjęte przez Konferencję Przewodniczących KR-u w planie działania dotyczącym prognozy strategicznej KR-u (z 2022 r.).

21. Stawia sobie za cel rozwijanie wiedzy i świadomości na temat prognozy strategicznej wśród członkiń, członków i urzędników KR-u oraz kluczowych pracowników samorządów lokalnych i regionalnych. W tym celu zamierza propagować działania szkoleniowe dostosowane do konkretnych potrzeb.

22. Zobowiązuje się, że wykorzystując optymalnie perspektywę terytorialną, będzie wносить wkład w prowadzoną już współpracę międzyinstytucjonalną, taką jak czynny udział w ESPAS, monitorowanie horyzontalne oraz rozpoznawanie tendencji, które mają największe znaczenie dla przyszłości. Wzywa zatem do uwzględnienia tego wymiaru w sprawozdaniu prognostycznym Komisji oraz w sprawozdaniu ESPAS dotyczącym globalnych tendencji.

23. Wyraża ponownie zamiar przekrojowego włączenia do swych opinii podejścia opartego na prognozie strategicznej i odnosi się pozytywnie do faktu, że coraz większa liczba badań wspierających jego działalność zawiera elementy prognostyczne.

24. Stawia sobie również za cel wsparcie synergii i lepszych sposobów wymiany między miastami, prowincjami i regionami zainteresowanymi doskonaleniem umiejętności w zakresie prognozy strategicznej bądź dzieleniem się dobrymi praktykami lub procesami wzajemnego uczenia się.

25. W związku z tym zobowiązuje się umożliwić swym członkiniom i członkom zabranie głosu na szczeblu europejskim w celu podzielenia się swą perspektywą, a także zgromadzić i spożytkować umiejętności i doświadczenie prognostyczne samorządów lokalnych i regionalnych oraz innych władz lokalnych.

⁽³⁾ Konstrukttywne zaangażowanie wszystkich szczebli sprawowania rządów w tworzenie unijnej wartości dodanej.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej i zarządzanie kryzysowe: wzmocnienie odporności Unii, jej regionów i miast (Dz.U. C 257 z 21.7.2023, s. 6).

26. Wyraża gotowość, by we współpracy z instytucjami UE wspierać ściślejsze powiązanie działań w zakresie prognozy strategicznej inicjowanych na szczeblu lokalnym, prowincjonalnym i regionalnym z działaniami na szczeblu krajowym. Pragnie otrzymywać informacje o inicjatywach propagowanych w tej dziedzinie przez rotacyjne prezydencje Rady UE lub Komisję, a także brać w nich udział.

27. Zachęca Komisję (w szczególności JRC) i Parlament (zwłaszcza Dyрекcję Generalną ds. Analiz Parlamentarnych) do podjęcia z nim współpracy podczas opracowywania łatwo dostępnych i wielojęzycznych narzędzi (podręczników, kursów szkoleniowych, zestawów narzędzi itp.) w celu rozpowszechnienia wspólnych umiejętności i wzmocnienia struktur prognozy strategicznej w samorządach lokalnych i regionalnych.

28. Podkreśla, że istnieje wiele podejść do prognozy strategicznej oraz że instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym powinny wybrać – z zachowaniem niezbędnej elastyczności – metody najbardziej adekwatne do swych potrzeb i zdolności czy też opracować własne podejście.

29. Wzywa JRC, by ściśle z nim współpracował w celu opracowania podejść metodologicznych i zastosowań tematycznych dostosowanych do potrzeb władz szczebla niższego niż krajowy i zainteresowanych stron terytorialnych. Z aprobatą przyjmuje zatem swą współpracę z JRC podczas organizacji ćwiczenia prognostycznego dotyczącego przyszłości Zielonego Ładu (grupa robocza KR-u „Zielony Ład w terenie”).

Zalecenia dotyczące prognozy strategicznej w oparciu o podejście terytorialne

30. Podkreśla znaczenie uwzględnienia perspektywy terytorialnej i szeroko zakrojonej wizji strategicznej podczas opracowywania programu na lata 2024–2029 i jego wdrażania. Zwraca się zatem do Parlamentu, prezydencji Rady i Komisji o uznanie wagi tego wymiaru, a także o uwzględnienie go w swych sprawozdaniach oraz działaniach w zakresie prognozy strategicznej.

31. Apeluje, by Komisja systematycznie i w odpowiednim czasie konsultowała się z nim w procesie sporządzania rocznego sprawozdania prognostycznego, i zobowiązuje się do położenia większego nacisku na prognozę strategiczną we własnym rocznym sprawozdaniu na temat stanu miast i regionów UE.

32. Podkreśla demokratyczną wartość propagowania działań w zakresie partycypacyjnej prognozy strategicznej na poziomie lokalnym oraz wagę oddolnego wkładu w wielopoziomowe sprawowanie rządów i program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zachęca zatem do zapoznawania obywateli i władz lokalnych i regionalnych z działaniami prognostycznymi i do angażowania ich w te działania, takie jak monitorowanie horyzontalne, wykrywanie słabych sygnałów i tendencji długoterminowych, sporządzanie możliwych scenariuszy oraz wspólne określanie rozwiązań na przyszłość.

33. Zwraca uwagę, że prognozę strategiczną trzeba uznać za kluczowy element tego programu w przyszłym przeglądzie Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa. Podkreśla w tym kontekście, że ze względu na legitymację polityczną swych członkin i członków oraz doświadczenie szczebla terytorialnego musi być bardziej uwzględniany i odgrywać większą rolę, zwłaszcza w Radzie ds. Kontroli Regulacyjnej.

34. Zwraca uwagę, że na podstawie przeglądu wspomnianego porozumienia powinien zostać dopuszczony do rozmów trójstronnych w ramach procedury współdecyzji, i ponawia swe zobowiązanie do poszukiwania nowych sposobów wpływania na dialog międzyinstytucjonalny UE. Jest to tym bardziej istotne w kontekście uznania prognozy strategicznej oraz jej wymiaru lokalnego i regionalnego za kluczowy element programu UE.

35. Wzywa do zwiększenia roli władz lokalnych i regionalnych oraz KR-u w kształtowaniu polityki UE. Sądzi na przykład, że decydenci powinni być bardziej zaangażowani w testy warunków skrajnych, aby przewidywać i zmieniać prawodawstwo UE oraz dostosowywać strategie polityczne⁽⁵⁾.

36. Zwraca się do innych instytucji UE, by wsparły go w rozwijaniu zdolności prognostycznych władz lokalnych i regionalnych za pomocą odpowiednich działań popularyzatorskich i szkoleniowych skierowanych do decydentów terytorialnych i lokalnych urzędników publicznych. Apeluje, by z nim współpracowały w celu zwiększenia rangi oraz widoczności działań w zakresie terytorialnej prognozy strategicznej na wszystkich etapach procesu decyzyjnego UE.

⁽⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Europejski Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia (Dz.U. C 301 z 5.8.2022, s. 33).

37. Wnosi, by władze lokalne i regionalne inwestowały w prognozę strategiczną i jej ewentualny wkład na przykład w bardziej dalekosiężne, systemowe, spójne i partycypacyjne planowanie przestrzenne czy też w bardziej innowacyjne i zrównoważone strategie rozwoju.

Bruksela, dnia 11 października 2023 r.

Vasco ALVES CORDEIRO

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*