

Bruxelles, 9. rujna 2025.
(OR. en)

12388/25

INST 249
POLGEN 127
AG 127

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	9. rujna 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2025) 484 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Izvješće o strateškim predviđanjima 2025. Otpornost 2.0: stvaranje uvjeta za prosperitetni EU unatoč turbulencijama i nesigurnosti

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 484 final.

Priloženo: COM(2025) 484 final



Bruxelles, 9.9.2025.
COM(2025) 484 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Izvešće o strateškim predviđanjima 2025.

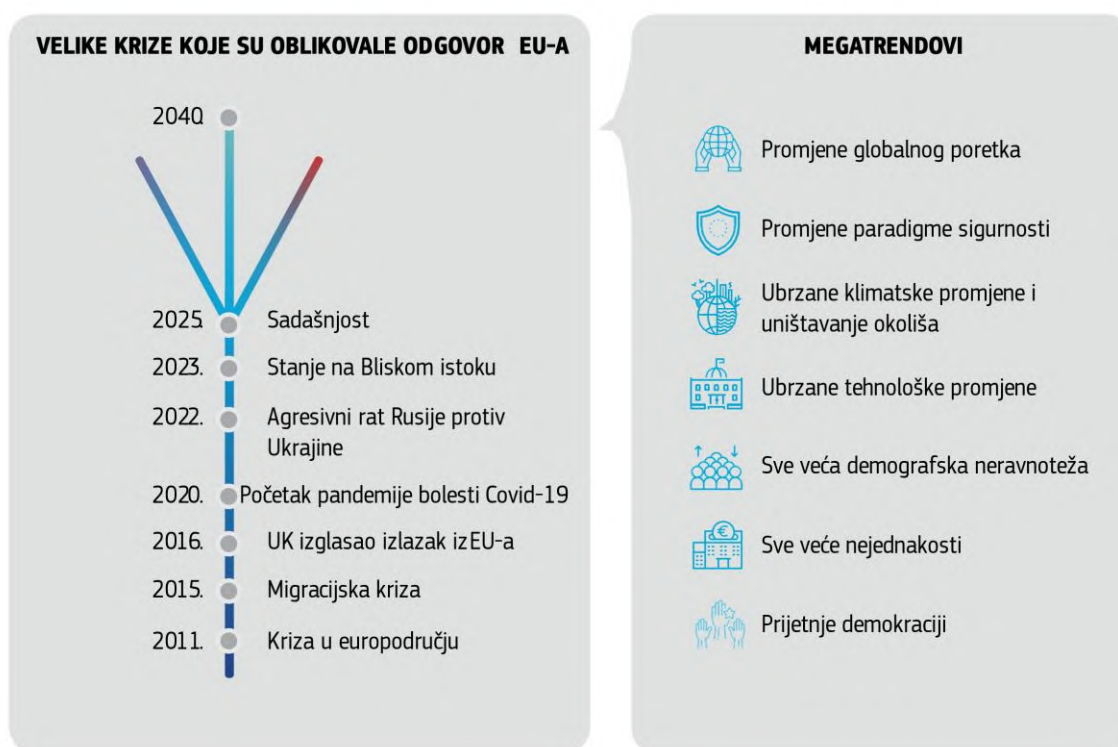
Otpornost 2.0: stvaranje uvjeta za prosperitetni EU unatoč turbulencijama i nesigurnosti

1. UVOD

Od prvog izvješća o strateškim predviđanjima 2020. globalni je poredak drastično narušen. U tom prvom izvješću koncept otpornosti razmatrao se prvenstveno u kontekstu prvih strukturnih pouka izvučenih iz pandemije bolesti COVID-19, a sad je vrijeme da povećamo pripravnost i otpornost kako bi EU ponovno zauzeo i očuvao poziciju važnog aktera u svijetu koji se stalno mijenja.

Stoga se ovim izvješćem uvodi pojam otpornosti 2.0. Već u izvješću za 2020. otpornost je definirana kao nešto što nadilazi puko prevladavanje kriza radi očuvanja postojećeg stanja. U tom se izvješću tvrdilo da je za otpornost na šokove na razini cijelog sustava i prilagodbu dugoročnim trendovima nužna održiva, pravedna i demokratska transformacija EU-a¹. EU je upravo to i učinio odgovorom na nedavne šokove, pokazujući snagu i jedinstvo i pomažući građanima i poduzećima da se prilagode velikim krizama i globalnim megatrendovima (slika 1).

Slika 1: Nedavne velike krize i međusobno povezani megatrendovi koji su oblikovali odgovor EU-a



Međutim, zbog razmjera, složenosti, raznolikosti i postojanosti budućih izazova, od geopolitičkih i geoekonomskih previranja, sukoba i sigurnosnih prijetnji, preko trostruke

¹ Otpornost u politikama EU-a definirana je u sljedećim dokumentima: Manca, A. et al., „Oblikovanje znanstvenog diskursa za otpornije europsko društvo, dio 1.: konceptualni okvir”, 2017., DOI: [10.2760/635528](https://doi.org/10.2760/635528); Giovannini, E. et al., „Vrijeme za transformacijsku otpornost: izvanredna situacija uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19”, 2020., DOI: [10.2760/062495](https://doi.org/10.2760/062495), izvješće o strateškim predviđanjima iz 2020., COM(2020) 493 final.

planetarne krize (klimatske promjene, onečišćenje i gubitak bioraznolikosti)² do tehnoloških i demografskih promjena te prijetnji demokraciji i vrijednostima, potrebna je nova razina otpornosti. To podrazumijeva prelazak s prvenstveno reaktivnog pristupa na proaktivni pristup usmjeren na budućnost, odnosno predviđanje događaja, optimizaciju resursa i pripremu za različite buduće scenarije u nikad manje predvidljivom svijetu. Mnogi su scenariji vjerojatni, uključujući neke koji su se još donedavno činili nezamislivima³. U takvom svijetu više nije dovoljno reagirati na svaku krizu kao prekretnicu. Europskoj uniji potreban je pristup otpornosti koji je **transformacijski, proaktivan i usmjeren na budućnost („otpornost 2.0”)** te je stoga odlučujuća prednost u novoj geopolitičkoj stvarnosti.

U ovom se izvješću razmatraju načini za postizanje te nove razine otpornosti. Na temelju nedavnih strategija i izvješća u području otpornosti i vodeći računa o širem procesu⁴ u ovom se izvješću analiziraju ključni dugoročni trendovi i kretanja. Na temelju toga oblikovateljima politika predstavljaju se mjere koje bi mogli danas poduzeti kako bi se ostvarila vizija otpornog EU-a.

Taj je pristup usko povezan s pripravnosću koja je uvedena Niinistövim izvješćem⁵ i pretočena u političko djelovanje EU-a u obliku Europske strategije za Uniju pripravnosti⁶. Pripravnost je usmjerena na sposobnost EU-a da predvidi, spriječi, odoli i odgovori na prijetnje. U strategiji se prepoznaje i da su EU-u potrebni kapaciteti usmjereni na budućnost, kao i sustavno prikupljanje informacija, među ostalim putem svemirske infrastrukture i usluga u vlasništvu EU-a, kako bi se proaktivno otkrilo ne samo neposredne prijetnje, već uzelo u obzir i nepoznate ili čak gotovo nezamislive dugoročne scenarije. U tom su smislu strateško predviđanje, informiranost o stanju i rano upozoravanje ključni i moraju se dodatno ojačati.

U vrijeme globalnih turbulencija strateško predviđanje pomaže EU-u da ostane na pravom putu i sagleda širu sliku, izvan okvira sadašnjih prioriteta. Ono omogućava jasno razumijevanje ne samo novih rizika, već i budućih mogućnosti, i to predviđanjem budućih kretanja, preispitivanjem pretpostavki, otkrivanjem „mrtvih kutova”, povezivanjem događaja i procjenom njihovih kombiniranih posljedica, istraživanjem svih mogućnosti, uključujući poželjne buduće scenarije i načine da se oni postignu. U tu svrhu na strukturiran i sustavan način koristi kolektivnu inteligenciju. Takve se spoznaje uključuju u oblikovanje politika, strateško planiranje i pripravnost Komisije. To nam omogućuje da bolje razmotrimo dugoročne učinke i koherentnost aktualnih politika i njihovu otpornosti u različitim budućim scenarijima te oblikujemo zajedničku pozitivnu viziju budućnosti EU-a. Od 2020. Komisijina izvješća o strateškim predviđanjima od presudne su važnosti u tom kontekstu. Ovo izvješće, prvo u ovom mandatu, prijelazno je izvješće koje utire put procesu predviđanja koji će se temeljiti na čitavu spektru metoda i alata za predviđanje, a bit će osnova za sljedeća izdanja od 2026. nadalje. Moći će se iskoristiti i za izradu dosljednih akcijskih planova za jačanje naše otpornosti, rješavanje prepoznatih problema i iskorištavanje prilika.

² Vidjeti <https://unfccc.int/news/what-is-the-triple-planetary-crisis>.

³ Vidjeti npr. 25 potencijalnih velikih poremećaja utemeljenih na dokazima koji bi mogli preoblikovati politiku u razdoblju 2030. – 2050. u: OECD, *Strategic Foresight Toolkit for Resilient Public Policy: A Comprehensive Foresight Methodology to Support Sustainable and Future-Ready Public Policy*, 2025., <https://doi.org/10.1787/bcdd9304-en>.

⁴ Ovo se izvješće temelji na nedavnim Komisijinim strategijama u području otpornosti i strateškim izvješćima na kojima se oni temelje (npr. izvješća Enrica Lette, Marija Draghija i Saulija Niinistöa), dokazima navedenima u izvješću, uvidima iz javnog poziva na očitovanje, participativnom postupku unutar Europske komisije, savjetovanjima s institucijskim partnerima EU-a u okviru Europskog sustava strateške analize i analize politika, mreže za predviđanje decentraliziranih agencija EU-a, skupina za strateško promišljanje i država članica putem mreže za predviđanja na razini EU-a. Nadovezuje se i na prethodna izvješća o strateškim predviđanjima (2020. – 2023.).

⁵ **Sigurniji zajedno**: jačanje europske civilne i vojne spremnosti i pripravnosti.

⁶ JOIN(2025) 130 final.

Od otpornosti do otpornosti 2.0

EU može računati na niz povoljnih preduvjeta za jačanje otpornosti.

Prvo, EU ima jedinstvene resurse za postizanje otpornosti u mjeri u kojoj nijedna država članica to ne može postići sama: 450 milijuna građana i jedinstveno tržište na kojem posluje 24 milijuna poduzeća i koje je izvor 15 % svjetske trgovine robom; poljoprivredno-prehrambeni sektor koji omogućuje pouzdanu opskrbu cjenovno pristupačnom hranom visokih standarda kvalitete i održivosti; uspostavljene zajedničke demokratske okvire i vladavinu prava za građane, poduzeća i vanjske partnere; niz mogućnosti upravljanja, od učinkovitih instrumenata trgovinske politike do postavljanja globalnih standarda.

Drugo, EU ima i veličinu i kapacitete za transformacijski odgovor na geoe ekonomska previranja, trostruku planetarnu krizu i digitalnu tranziciju.

Treće, unatoč složenom postupku donošenja odluka EU u kriznim razdobljima može brzo prilagoditi svoje mehanizme i strukture. To smo dokazali uvođenjem instrumenta NextGenerationEU kako bismo državama članicama pomogli u nošenju s posljedicama pandemije i znatnim povećavanjem europskih ulaganja kako bi naša obrambena industrija mogla proizvoditi dovoljne količine materijala dovoljno brzo te olakšavanjem brzog raspoređivanja vojnih snaga i sredstava po cijelom EU-u okviru Plana o obrambenoj spremnosti 2030.

Četvrto, EU se već pokazao otpornim na različite nedavne krize i iz njih izvukao pouke. Uvedeni su i ojačani zajednički europski mehanizmi odgovora: zajednička nabava cjepiva protiv bolesti COVID-19, diversifikacija opskrbe plinom tijekom nedavne energetske krize i mobilizacija sredstava mehanizma rescEU kao odgovor na šumske požare ili druge prirodne katastrofe – sve su to primjeri hitrih i učinkovitih odgovora koji se temelje na solidarnosti i prilagodljivosti.

Sad na temelju tih iskustava trebamo razviti viziju otpornog EU-a u 2040. Ta vizija trebala bi počivati na temeljnim ciljevima i vrijednostima EU-a⁷. Otporan EU u 2040. trebao bi ostvariti sljedeća tri temeljna elementa:

- **mir zahvaljujući europskoj sigurnosti:** zahvaljujući svojim iznimnim sposobnostima i potpuno u skladu s međunarodnim savezima EU će odvratiti i obraniti se od zlonamjernih državnih ili nedržavnih aktera; to će postići kombinacijom vojne snage, pripravnosti cijelog društva, instrumenata koji mu omogućuju da obrani svoje interese te snažnog globalnog položaja i diplomacije; prošireni EU bit će temelj trajnog mira, sigurnosti i blagostanja cijelog europskog kontinenta; njegovat će tijesne veze sa zemljama sličnih stajališta i partnerstva koja se temelje na zajedničkim interesima, čime će iskoristiti svoju gospodarsku i trgovinsku moć i otvorenu stratešku autonomiju;
- **vrijednosti demokracije, ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava:** EU će interno podupirati, zagovarati, braniti i osiguravati provedbu tih vrijednosti i svojeg demokratskog modela te ih promicati na svjetskoj sceni. Nudit će učinkovito upravljanje u okviru demokratskih institucija i omogućiti učinkovito ostvarivanje prava i obveza građana i poduzeća;
- **dobrobit građana:** temelji se na unutarnjoj i gospodarskoj sigurnosti, kvalitetnim radnim mjestima, privlačnim uvjetima za radnike i poduzeća, održivom blagostanju uz poštovanje ograničenja planeta, planetu pogodnom za život s klimatski neutralnim gospodarstvom odnosno gospodarstvom otpornim na klimatske promjene te zdravom prirodnim okolišu, kao i kvalitetnom, cjenovno pristupačnom i uključivom obrazovanju i osposobljavanju i

⁷ Članak 3. stavak 1. Ugovora o Europskoj uniji: „Cilj je Unije promicanje mira, njezinih vrijednosti [definiranih u članku 2.] i dobrobiti njezinih naroda.”

zdravstvu; Europljani će se samouvjereno koristiti sigurnim tehnologijama koje im olakšavaju život i uživati u poslu koji ih ispunjava zadovoljstvom, ispunjenom životu, povoljnim uvjetima za zasnivanje obitelji i brigu o djeci, priuštivom stanovanju te sigurnoj i kvalitetnoj hrani; Europa će biti mjesto pristupačne vrhunske infrastrukture, zdravstvene zaštite i obrazovanja te uspješnih zemalja, regija i gradova koji nude „slobodu ostanka”, vodeći računa o sadašnjim i budućim generacijama.

Za ostvarenje te vizije potrebne su korjenite promjene. Predvidljivost i stabilnost jedan su od ključnih aduta EU-a, ali **moramo biti spremni promijeniti se kad god je to potrebno kako bismo uvijek bili korak ispred i kako bismo očuvali i ojačali temelje europskog projekta.**

2. GLAVNA GLOBALNA KRETANJA I PREPREKE VEĆOJ OTPORNOSTI KOJE SU SPECIFIČNE ZA EU

Prostor za jačanje otpornosti EU-a u okviru budućih politika EU-a određuju **globalni megatrendovi**, ali i **izazovi specifični za EU, koji su došli u prvi plan od prvog izvješća o strateškim predviđanjima 2020.** Uzimajući u obzir oboje, kako bi EU u 2040. bio otporan, morat će voditi računa o tim trendovima pri oblikovanju politika i donošenju političkih odluka, proširiti svoje djelovanje i bolje se nositi s budućim prilikama i izazovima.

2.1. Ključna dugoročna globalna kretanja

Sigurnost je postala ključni vektor svih politika EU-a. Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine promijenio je poimanje sigurnosti. Zbog geopolitičkih previranja i urušavanja globalnog multilateralnog poretka još je bitnije da možemo samostalno zaštititi sadašnje i buduće generacije. Posljednjih godina postalo je jasno da sve može poslužiti kao oružje: lanci opskrbe, migracije, trgovina, humanitarna pomoć, svemir i informacije⁸. Budući da hibridne prijetnje djeluju u sivoj zoni između rata i mira, nije uvijek jasno tko je počinitelj i unutarnji i vanjski sigurnosni aspekti sve se više isprepliću. Sigurnost odnosno manjak sigurnosti utječe na cijelo društvo i gospodarstvo: poslovanje, ulaganja, socijalnu i teritorijalnu koheziju, blagostanje i dobrobit, kao i na naše demokracije i vrijednosti. Osim toga, kraj posthladnoratovske mirovne dividende i turbulentna gospodarska predviđanja dovode u pitanje javne proračune i primoravaju na teške odluke, ali i nude mogućnosti, npr. za iskorištavanje sinergija u civilno-vojnoj domeni.

Svjedočimo urušavanju međunarodnog poretka utemeljenog na pravilima i promjenama globalnog krajolika. Pod pritiskom su ključni stupovi globalnog poretka, od Ujedinjenih naroda do Svjetske trgovinske organizacije. To je posebno važno za EU, koji je svoju snagu izgradio na otvorenosti: zajednička trgovinska politika koja funkcionira u sinergiji s jedinstvenim tržištem, međunarodna partnerstva i standardi ovise o međunarodnom upravljanju koje se temelji na pravilima⁹. Stoga nestabilnost i djelomično nefunkcioniranje međunarodnog poretka te djelomično narušavanje globalnih gospodarstava smanjuju sposobnost EU-a da djeluje u interesu svojeg gospodarstva i dobrobiti svojih građana. Povratak na prethodno stanje sve je manje vjerojatan. Unatoč negativnim posljedicama to je i prilika da se EU više angažira u oblikovanju međunarodnog poretka utemeljenog na pravilima otpornog na buduće promjene¹⁰.

Posljedice klimatskih promjena i uništavanja prirode i vodnih resursa sve su izraženije i dosegnule su razine s kojima se sve teže nositi. Prosječne godišnje temperature već su za 1,5 °C

⁸ Institut Europske unije za sigurnosne studije: *Hacking minds and machines. Foreign interference in the digital age*, 2024., [CP_184.pdf](#).

⁹ Vidjeti Zajedničku komunikaciju o povećanju doprinosa EU-a multilateralizmu koji se temelji na pravilima, JOIN(2021) 3 final.

¹⁰ Biscop, S. *This is not a new world order. Europe rediscovers geopolitics from Ukraine to Taiwan*, 2024.

iznad predindustrijskih razina. Kumulativni učinak tih promjena mogao bi biti prelazak kritičnih točaka, od topljenja ledenih ploča do odumiranja koraljnih grebena i poremećaja u atlantskim strujama, nakon čega će doći do naglih i nepovratnih promjena. Ekstremni vremenski uvjeti povezani s klimatskim promjenama već su uzrokovali gospodarske gubitke u EU-u u iznosu od 738 milijardi EUR u posljednjih 40 godina (od 1980. do 2023., pri čemu se 22 % gubitaka odnosi na razdoblje od 2021. do 2023.)¹¹. U šumskim požarima do kraja ljeta 2025. izgorjelo je više od milijun hektara zemljišta u EU-u, više nego u bilo kojoj godini od početka službene evidencije 2006¹². Bioraznolikost Europe i neprocjenjiv doprinos prirode u obliku usluga ekosustava, kao što su čist zrak i voda, ubrzano se smanjuju, zbog čega su ugroženi čimbenici koji su ključni za zdravlje. To također višestruko povećava rizike: od golemih suša koje izazivaju nesigurnost opskrbe vodom i hranom, nepredvidivosti šumskih požara, poremećaja u kritičnoj infrastrukturi i ključnim prometnim pravcima do prijetnji financijskim tržištima¹³.

U nekim dijelovima svijeta ugrožen je politički zamah za ublažavanje klimatskih promjena, a klimatske i okolišne politike sve više instrumentaliziraju i podliježu dezinformacijama¹⁴. Istodobno, zelena tranzicija u mnogim zemljama može rezultirati većom neovisnošću i rastom. Osim toga, uspješan prelazak na održivi rast pruža priliku za istodobno jačanje strateške autonomije i konkurentnosti Unije, posebno unaprjeđenjem čistih tehnologija.

2.2. Izazovi specifični za EU

Istodobna nastojanja da se postigne gospodarska konkurentnost i strateška autonomija. Oslanjajući se na iskustva iz nedavnih kriza, mnoga gospodarstva, uključujući EU, aktivno rade na postizanju strateške autonomije kako bi ostvarila dugoročnu gospodarsku sigurnost¹⁵. Istodobno, kako bi odgovorio na globalne probleme, EU nastoji povećati svoju konkurentnost u ključnim sektorima. Oba su prioriteta ključna za otpornost: sigurnost i otvorena strateška autonomija Europe ovisit će više nego ikad prije o našoj sposobnosti za inovacije i natjecanje s drugim gospodarstvima u svijetu, posebno u području tehnologija s nultom neto stopom emisija i digitalnih tehnologija. Stoga Europa mora nastojati ostvariti oba ta cilja kako bi postigla istinsku otpornost. Otvorena strateška autonomija štiti EU od vanjskih šokova i ovisnosti, a konkurentnost potiče inovacije i gospodarsku snagu potrebne za prilagodbu, vodstvo i uspjeh u promjenjivom svijetu.

U globalnom gospodarskom sustavu opterećenom geopolitičkim natjecanjem, trgovinskim napetostima i sve višim razinama javnog duga EU mora sustavnije integrirati pitanja sigurnosti i strateške autonomije u svoje gospodarske politike. Istodobno ostvarivanje konkurentnosti i strateške autonomije zahtijeva pažljivo oblikovanje politika jer mjere za povećanje autonomije mogu podrazumijevati početne troškove ili strukturne prilagodbe i potencijalno smanjiti kratkoročnu učinkovitost. Zbog promjene globalne dinamike i prekomjerne strateške ovisnosti

¹¹ Europska agencija za okoliš, „Gospodarski gubici koji su posljedica ekstremnih vremenskih i klimatskih pojava u Europi”, 2024., <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/economic-losses-from-climate-related>.

¹² <https://forest-fire.emergency.copernicus.eu/apps/effis/statistics/seasonaltrend>

¹³ Europska agencija za okoliš, „Europska procjena klimatskih rizika”, 2024. Za nedavni pregled analitičkog rada u Europskoj uniji i dosadašnjih odgovora politike vidjeti [izvješće o praćenju rizika za financijsku stabilnost povezanih s klimom](#), C(2024) 4372 fin.

¹⁴ Međunarodni panel za informacijsko okruženje, *Information integrity about climate science: a systematic review*, 2025., <http://doi.org/10.61452/BTZP3426>.

¹⁵ Europska komisija, „Oblikovanje i postizanje otvorene strateške autonomije EU-a do 2040. i nakon toga”, 2021., <https://data.europa.eu/doi/10.2760/877497>.

ponovno je u fokusu javna nabava (uključujući zajedničku nabavu i povlaštenu nabavu u EU-u) kao instrument politike za jačanje otvorene strateške autonomije i nastavak rada na dekarbonizaciji industrije¹⁶.

Pretjerana ovisnost o ključnim uslugama koje pružaju subjekti izvan EU-a u sektorima kao što su digitalni i financijski sektor izlaže EU rizicima, kao što su nedostaci u području sigurnosti podataka, poremećaji u pružanju usluga, špijunaža i gospodarska prisila. To je posebno relevantno za digitalne usluge podložne mrežnim učincima, koji mogu ograničiti tržišno natjecanje¹⁷. Na primjer, otprilike 70 %¹⁸ infrastrukture za računalstvo u oblaku u EU-u kontroliraju tri poduzeća iz SAD-a: Amazon Web Services, Microsoft i Google.

Energetska sigurnost ključna je sastavnica otpornog i konkurentnog gospodarstva spremnog na buduće promjene, posebno s obzirom na to da je EU 2023. pokrivao 58 % svojih potreba za energijom iz uvoza¹⁹. Ubrzavanje prelaska na čistu energiju stoga nije ključno samo za postizanje klimatskih ciljeva, već i strateški imperativ za smanjenje ovisnosti o uvozu fosilnih goriva i zaštitu EU-a od geopolitičkih šokova, kao što su oni s kojima se suočio zbog ruske upotrebe energije kao oružja. Jačanjem energetske sigurnosti EU bi u razdoblju 2031. – 2050. mogao smanjiti troškove uvoza fosilnih goriva za 2,8 bilijuna EUR u usporedbi s prosjekom za razdoblje 2011. – 2020. Ulaganjem u domaću čistu energiju i energetske učinkovitosti EU jača svoju autonomiju i gradi otporniji i jeftiniji energetski sustav za budućnost. Međutim, tom se tranzicijom stvaraju i nove ovisnosti, kako o samim proizvodima čistih tehnologija, u čijoj industrijskoj proizvodnji dominiraju drugi globalni akteri, tako i o sve dužem popisu i količinama²⁰ kritičnih sirovina potrebnih za proizvodnju tih proizvoda u EU-u ili drugdje (okvir 1)²¹.

Okvir 1. Na obzoru: doba moguće nove dominacije u području sirovina i čiste tehnologije

Sve intenzivnije globalno nadmetanje za ključne resurse i udio na tržištu čistih tehnologija, u kombinaciji s pristupom međunarodnim odnosima koji je u većoj mjeri transakcijski, moglo bi potaknuti državne i privatne aktere na sklapanje novih saveza sličnih OPEC-u radi postizanja prevlasti nad određenim sirovinama ili tehnologijama. Takva bi kontrola mogla izazvati znatnu inflaciju cijena i ograničiti pristup osnovnim sirovinama te tako ozbiljno ugroziti stratešku autonomiju EU-a i prelazak na čistu energiju. Kao odgovor na to možda se poveća fokus na inovacijama u kružnom gospodarstvu i naprednim rudarskim tehnologijama, uključujući rudarenje u svemiru, i to prvo na Mjesecu.

Kritične sirovine imaju središnju ulogu u drugim strateškim sektorima EU-a, kao što su obrana, civilna sigurnost, zdravstvena zaštita i automobilska industrija. Poremećaji u njihovim lancima opskrbe, bilo zbog sankcija, geopolitičke prisile ili krijumčarenja sirovina od strane zločinačkih organizacija²², mogli bi imati znatne negativne posljedice za EU. Oslanjanje Unije na uvoz tih

¹⁶ Nicoli, F., *Mapping the road ahead for EU public procurement reform*, 2025., <https://www.bruegel.org/first-glance/mapping-road-ahead-eu-public-procurement-reform>.

¹⁷ Montero, J., Finger, M., *The rise of the new network industries: regulating digital platforms*, 2021.

¹⁸ [June -2024 BDO Market-research IaaS PaaS.pdf](#).

¹⁹ Eurostat, [Analiza energetskeg sektora u Europi – izdanje iz 2025. – Interaktivne publikacije – Eurostat](#).

²⁰ Broj kritičnih sirovina koje je utvrdio EU povećao se s 14 u 2011. na 34 u 2023.

²¹ U okvirima u ovom izvješću prikazani su relevantni novi signali promjena utvrđeni u postupku ispitivanja vidokruga koji vodi Europski sustav strateške analize i analize politika (<https://espas.eu/horizon.html>).

²² Europska komisija, „Novi rizici i prilike za unutarnju sigurnost EU-a koji proizlaze iz novih tehnologija”, 2025., <https://data.europa.eu/doi/10.2760/9617320>.

sirovina, u kombinaciji s često visokom koncentracijom opskrbe u nekoliko zemalja duž vrijednosnog lanca (i u vađenju i u preradi), ozbiljan je gospodarski i sigurnosni rizik, posebno s obzirom na to da su se ograničenja izvoza industrijskih sirovina od 2009. povećala za više od pet puta²³. Jačanjem kružnosti u EU-u te se ovisnosti mogu smanjiti.

Ravnoteža u pristupu tehnologiji: ključna za poticanje buduće konkurentnosti, ali zahtijeva upravljanje povezanim rizicima. Tehnologija ima transformacijski potencijal: od potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji ili zdravstvenoj zaštiti do pospješivanja produktivnosti i konkurentnosti te povećanja sigurnosti. Stoga je ovladavanje tehnologijama budućnosti, od temeljne znanosti do potpunog operativnog korištenja, snažna geopolitička, gospodarska i društvena prednost te stoga i prednost s gledišta otpornosti. Njihovo prihvaćanje i oblikovanje u EU-u temelj je naše buduće konkurentnosti i jamči nam najsuvremenije upravljačke kapacitete i učinkovitu zaštitu i obranu od zlonamjernih državnih i nedržavnih aktera.

Međutim, potrebne su ciljane zaštitne mjere kako bi se spriječili potencijalni sistemski rizici za sigurnost, prava građana i radnika, privatnost, klimu i okoliš te povjerenje i socijalnu i teritorijalnu koheziju. Već svjedočimo brzom i eksponencijalnom prodiranju novih tehnologija na tržište, koje obično plasira nekoliko najvećih svjetskih poduzeća. Naredno će desetljeće obilježiti mnoge nove tehnologije: kvantna tehnologija, biotehnologija, neurotehnologija te napredni materijali ili robotika, od kojih svaka nudi brojne mogućnosti, ali i akutne rizike. Potencijalna primjena nekih drugih, kao što je solarno geoinženjerstvo (ili modifikacija sunčeva zračenja)²⁴, vrlo je sporna (okvir 2).

Okvir 2: Na obzoru: globalno upravljanje za istraživanje solarnog geoinženjerstva

Unatoč globalnim nastojanjima posljedice klimatskih promjena opasno se povećavaju. U tom su kontekstu predložene tehnologije za modifikaciju sunčeva zračenja, poznate i kao solarno geoinženjerstvo. Njihov bi cilj bio smanjiti globalno zagrijavanje reflektiranjem više sunčeve svjetlosti natrag u svemir. Osim što su njihove potencijalne koristi vrlo neizvjesne, otvaraju i razna pitanja u vezi s distribucijskim učincima ili zlonamjernom upotrebom. Trenutačno ne postoji međunarodni okvir za njihovo istraživanje, testiranje ili uvođenje. Međutim, nekoliko zemalja ima potrebne sposobnosti i moglo bi ih testirati, primjerice ubrizgavanjem aerosola u stratosferu. Druge, poput Ujedinjene Kraljevine, ulažu znatna sredstva u istraživanje tehnologija za modifikaciju sunčeva zračenja, čime stječu znanje i stručnost kao temelj za buduće compromise utemeljene na dokazima i ulogu u donošenju odluka na međunarodnoj razini.

Umjetna inteligencija (UI) ističe se kao tehnologija opće namjene s dalekosežnim posljedicama za sva područja ljudske aktivnosti. Unapređuje znanstvena otkrića, kao što je vidljivo iz inovacija u području materijala ili njezina potencijala za kvantno računalstvo, transformaciju industrijske proizvodnje, zdravstvenu zaštitu²⁵, optimizaciju opskrbe energijom²⁶ i druge aspekte ljudskog života, uključujući potencijalna povećanja produktivnosti i poremećaje na tržištu rada²⁷. Umjetna inteligencija može se smatrati multiplikatorom sile koji pruža znanje i sposobnosti, uključujući kritičnu infrastrukturu, napredno biološko oružje, kibernetičke sposobnosti ili autonoman nadzor, koji su nekad bili u isključivoj domeni vlada ili stručnjaka²⁸. Rijetko kad dosad je neka tehnologija bila tako brzo prihvaćena. Zbog dominantnog položaja

²³ OECD (2025-), *OECD supply chain resilience review: navigating risks*, <https://doi.org/10.1787/94e3a8ea-en>.

²⁴ Europska komisija, Skupina glavnih znanstvenih savjetnika, „Modifikacija sunčeva zračenja”, 2024., <https://data.europa.eu/doi/10.2777/391614>.

²⁵ Svjetska zdravstvena organizacija, *Artificial Intelligence for Health*, 2024., <https://www.who.int/publications/m/item/artificial-intelligence-for-health>.

²⁶ Međunarodna agencija za energiju, *Energy and AI*, 2025., <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai>

²⁷ Centar za buduće generacije, *Preparing for AI labour shocks should be a resilience priority for Europe*, 2025., <https://cfg.eu/ai-labour-shocks/>.

²⁸ Amodei, D. *Machines of Loving Grace*, 2024.

na tržištu i utjecaja nekoliko globalnih aktera, od utvrđivanja istraživačkih programa do zacrtavanja smjera politike, zamagljuju se granice između komercijalnih i javnih aktera i prostora. Zbog toga je potrebno hitno razmotriti različite scenarije, uključujući ekstremne okolnosti, i jasno argumentirati odlučno djelovanje.

EU-ov inovacijski model promiče ideju da podaci generirani u društvu, neovisno o tome jesu li osobni ili industrijski, trebaju biti dostupni za produktivnu i interoperabilnu upotrebu pod jasnim etičkim uvjetima. Osim toga, EU-ov regulatorni pristup sprečava nekontrolirani pristup podacima o Europljanima. S druge strane, taj model može ometati inovacije i ulazak na tržište i njegovo financiranje i uvođenje može biti problematično. Na primjer, poduzetnici iz EU-a često se oslanjaju na bankovno financiranje i imaju ograničeniji pristup vlasničkom kapitalu ili drugim oblicima rizičnog kapitala, pri čemu je rizični kapital više povezan s razvojem disruptivnih tehnologija koje mogu potaknuti inovacije i gospodarski rast²⁹.

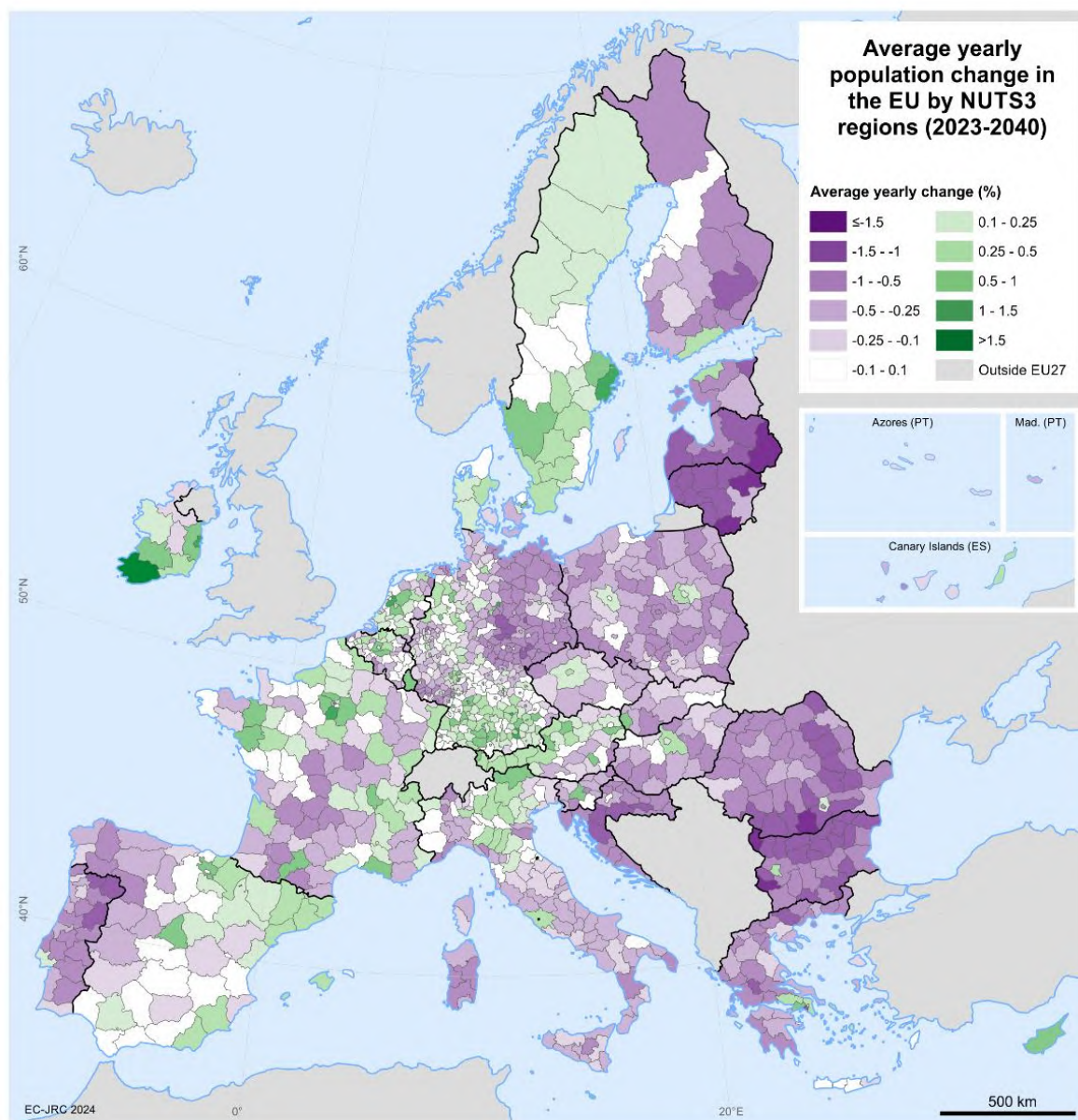
S obzirom na sve brži tehnološki razvoj sve je potrebnije ojačati inovacijski model koji se temelji na vrijednostima EU-a, a ne na tržištu SAD-a ili Kine³⁰. Rascjepkanost upravljanja tehnologijom EU-a i povezanih politika među EU-om i državama članicama jedna je od glavnih prepreka poticanju etički utemeljenih i globalno konkurentnih inovacija.

Slika 2: Promjene stanovništva EU-a do 2040.³¹

²⁹ Europska središnja banka, *Capital markets union: a deep dive – five measures to foster a single market for capital*, 2024., <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op369~246a103ed8.en.pdf>.

³⁰ Bradford, A., *Digital empires. The global battle to regulate technology*, 2023.

³¹ Europska komisija, „Izgledi i demografske perspektive za ruralne regije EU-a. Postupak koji se temelji na izradi modela” (*Outlook and demographic perspectives for EU’s rural regions. A modelling-based exercise*), 2025.



Dobrobit građana i otpornost društva pod pritiskom Dobrobit građana EU-a jedan je od temeljnih ciljeva Unije. Kvaliteta i ukupno iskustvo življenja, obrazovanje i vještine, rad, mentalno i fizičko zdravlje te okoliš imaju intrinzičnu vrijednost. One su i temelj društvene otpornosti – sposobnosti ljudi da prebrode poremećaje i velike promjene. U tom je kontekstu europski model jedna od naših glavnih prednosti. Mnoge su države članice EU-a među najsretnijim mjestima za život na svijetu³² i nejednakosti u Europi među najnižima su u svijetu. Međutim, taj je model pod pritiskom: kad je riječ o nejednakosti, situacija je i dalje neujednačena i nije postignuta potpuna uključenost. Održavanje europske socijalne države zahtijeva održive javne financije te produktivno i konkurentno gospodarstvo.

Iako se često zanemaruju, demografske promjene imat će vrlo značajne lančane učinke. Europljani žive dulje. Prosječni očekivani životni vijek porastao je za gotovo četiri godine od

³² *World Happiness Report 2025* (Izvješće o sreći u svijetu za 2025.) <https://worldhappiness.report/ed/2025/>.

2002. i sad iznosi 81,4 godine. Zdrava dugovječnost donosi razne mogućnosti, ali i probleme, posebno u kombinaciji s usporednim padom stopa plodnosti³³; predviđa se da će EU do 2040. imati 17 milijuna manje radno sposobnih osoba nego 2023.³⁴ To će utjecati na našu konkurentnost i znatno opteretiti tržište rada i javne proračune, uključujući mogućnost da se oporezivanjem rada ostvare dostatni prihodi³⁵. Problem je još veći zbog predviđenih znatnih regionalnih razlika u smanjenju broja stanovnika, s golemim razlikama između urbanih i ruralnih područja, posebno udaljenijih (slika 2).

Globalna kretanja povećat će pritisak na migracijske tokove prema EU-u, posebno iz Afrike, gdje se predviđa rast broja stanovnika s 1,2 milijarde na 1,8 milijardi u razdoblju 2017. – 2035., kad će otprilike polovina stanovništva biti mlađa od 21 godine³⁶. Istodobno će EU-u biti potrebne redovite migracije zbog demografskih kretanja, ali bit će potrebno i suzbiti nezakonite migracije. Zbog svega navedenog mogući će smjer politike biti da se na potrebe na tržištima rada EU-a odgovori talentima iz inozemstva³⁷. Međutim, migracije su složena pojava zbog nestabilnosti trendova zakonite i nezakonite migracije, ali i potrebâ tržišta, te zato što je riječ o politički osjetljivom pitanju o kojem je potrebno voditi depolarizirajuću raspravu utemeljenu na dokazima³⁸.

Kad je riječ o regionalnoj perspektivi, u EU-u su razlike u porastu i sve su složenije³⁹. Javlja se i „geografija nezadovoljstva”⁴⁰ jer ekonomske koristi nisu ravnomjerno raspoređene. Tehnološki napredak i posljedice klimatskih promjena mogu dodatno otežati tu situaciju jer doprinose industrijskoj preraspodjeli.

Kad je riječ o zdravlju, jedan je od dugoročnih problema pritisak na sustave zdravstvene zaštite i skrbi za starije osobe, a situaciju pogoršavaju manjak radne snage i vještina te posljedice klimatskih promjena. Posebno zabrinjavaju povećana izolacija i usamljenost⁴¹ te ekstremno povećanje problema s mentalnim zdravljem među mladima⁴², djelomično zbog štetnih učinaka društvenih medija⁴³, kao i porast nezaraznih bolesti.

Otpornost i dobrobit povezane su i sa zdravljem planeta⁴⁴. Postoji sinergija između djelovanja u području klime, vode i okoliša, kao i između tih i drugih prioritetnih područja politike.

³³ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics.

³⁴ Europski sustav strateške analize i analize politika, *Choosing Europe's future. Global trends to 2040*, 2024., <https://data.europa.eu/doi/10.2760/180422>.

³⁵ Europska komisija, „Godišnje izvješće o oporezivanju za 2025. – Pregled poreznih politika u državama članicama EU-a, 2025.”, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/6367826>, i „Izvješće o starenju stanovništva za 2024. Gospodarska i proračunska predviđanja za države članice EU-a.”

³⁶ Izvješće Europskog sustava strateške analize i analize politika (2024.), op.cit.

³⁷ <https://population-europe.eu/research/policy-insights/labour-markets-rescue-policy-pathways-forward>.

³⁸ Europska komisija, „Razumijevanje diskursa o migracijama”, 2025.,

<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC142039>.

³⁹ Izvješće Europskog sustava strateške analize i analize politika (2024.), op.cit.

⁴⁰ Europska komisija, „Gospodarski sažeci o jedinstvenom tržištu”, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/single-market-economics-briefs_en.

⁴¹ Schnepf, S.V. at al. (ur.), *Loneliness in Europe. Determinants, risks, interventions*, *Population Economics*.

⁴² Svjetska zdravstvena organizacija, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-mental-health>.

⁴³ Haidt, J., *The Anxious generation. How the great rewiring of childhood is causing an epidemic of mental illness*, 2024.

⁴⁴ Program UN-a za zaštitu okoliša, *Navigating new horizons. A global foresight report on planetary health and human wellbeing*, 2024.

Primjerice, zdravi ekosustavi kao što su slatkovodna tijela ili oceani, šume ili tresetišta neki su od najučinkovitijih ponora ugljika i pomažu ublažiti sve izraženije učinke klimatskih promjena, kao što su prolomi oblaka i dugotrajne suše. Djelovanje u skladu s prirodom doprinosi sigurnosti i gospodarskom blagostanju⁴⁵; na primjer, ublažavanje i prilagodba klimatskim promjenama pomažu suzbiti širenje pandemija i podupiru sigurnost opskrbe hranom. Sustavan pristup prilagodbi klimatskim promjenama koji je prilagođen budućim promjenama može doprinijeti ostvarivanju više ciljeva: npr. otpornosti infrastrukture i zgrada na klimatske i druge opasnosti⁴⁶. Ključne usluge ekosustava, kao što su čista voda, tlo ili zrak, neophodne su za ljude, ali i za gospodarstvo⁴⁷.

Međutim, i dalje postoje brojni gorući problemi kad je riječ o iskorištavanju tih sinergija. Iako je EU na dobrom putu da ostvari svoj cilj smanjenja emisija za 55 % do 2030., napredak u ostvarivanju okolišnih ciljeva EU-a i dalje je nedovoljan⁴⁸. Istodobno su vidljive potencijalne napetosti između politika održivosti i socijalne pravednosti i sve je potrebnije pružiti potporu najpogođenijim ljudima i mjestima.

Naziru se i nove mogućnosti za zdravlje planeta. Na primjer, moglo bi se znatno poboljšati naše razumijevanje ekosustava (okvir 3), što bi se moglo iskoristiti za promjene na razini cijelog sustava i za uključivanje bioraznolikosti kao međusektorskog prioriteta politike. Na globalnoj razini, nova „geopolitika bioraznolikosti” mogla bi doprinijeti preusmjeravanju pozornosti na prepoznavanje vrijednosti oskudnih prirodnih resursa i njihovog održivog korištenja, umjesto iskorištavanja⁴⁹.

Okvir 3: Na obzoru: razumijevanje tamne biosfere i dubokomorskih ekosustava

Zbog sve veće degradacije ekosustava i ključnih usluga koje oni pružaju, znanstvena pozornost usmjerava se na manje istražena područja. Ispod površine Zemlje nalaze se duboki ocean i „tamna biosfera” u Zemljinu tlu i kori, s mikrobima koji stvaraju toliko „tamnog kisika” (koji nastaje u dubokom oceanu, ispod površine, bez prisutnosti svjetla) da je njihova globalna važnost usporediva s prašumama. Novim istraživanjima nastoji se utvrditi što bi ti podzemni resursi mogli značiti za ublažavanje klimatskih promjena, bioraznolikost i pružanje osnovnih usluga. Dubokomorski ekosustavi i njihov potencijalno revolucionaran značaj za biotehnologiju, otpornost na klimatske promjene i medicinu još su jedno novo područje. Buduće mjere mogle bi uključivati, na primjer, stvaranje vertikalnih zona zaštite i „nevidljivih” rezervata povezanih s budućim ciljevima u području bioraznolikosti. Napredne istraživačke tehnologije mogle bi ubrzati znanstvena otkrića i povećati pritisak na iskorištavanje dubokomorskog okoliša (npr. za kritične sirovine), pri čemu je neophodan predostrožni i sustavan pristup.

⁴⁵ Sveučilište Ujedinjenih naroda, *Interconnected disaster risks: turning over a new leaf*, 2025.

⁴⁶ Europska agencija za okoliš, „Europska procjena klimatskih rizika”, 2024.

⁴⁷ Vidjeti npr. Dechezleprêtre, A. i Vienne, V., *The impact of air pollution on labour productivity: Large-scale micro evidence from Europe*, Radni dokumenti OECD-a o znanosti, tehnologiji i industriji, br. 2025/14, <https://doi.org/10.1787/318cb85f-en>.

⁴⁸ Europska agencija za okoliš, Osmi program djelovanja Europske unije za okoliš – Izvješće o praćenju napretka u ostvarivanju ciljeva Osmog programa djelovanja za okoliš, 2025.

⁴⁹ Europska komisija, „Sustav EU-a za predviđanje u području okoliša (FORENV), Završno izvješće godišnjeg ciklusa 2023. – 2024., Novi rizici i mogućnosti za zaštitu bioraznolikosti i usluge ekosustava u kontekstu gospodarskih i društvenih problema”, 2025., <https://data.europa.eu/doi/10.2779/9033877>.

Prijetnja našoj demokraciji i temeljnim vrijednostima Europljani smatraju da su demokracija i upravljanje (41 %) najvažniji za otpornost⁵⁰. U usporedbi s drugim sustavima, zdrave demokracije posjeduju inherentnu otpornost povezanu s prilagodljivošću, potporom javnosti, odgovornošću i vlastitim korektivnim mehanizmima. Ipak, bez snažnih zaštitnih mehanizama mogu oslabjeti, a ponovnu demokratizaciju nije lako postići, čak ni nakon izbornih promjena za koje se čini da bi mogle preokrenuti trend nazadovanja demokracije⁵¹. Istodobno je demokracija u EU-u pod vanjskim i unutarnjim pritiskom: od narušavanja vladavine prava i slobode medija, napada na civilno društvo, špijunaže, inozemnog upletanja i manipuliranja informacijama te dezinformiranja do upletanja u izbore. Svjedočimo sve većem promicanju antidemokratskih diskursa i stavova, među ostalim među mladima, te iskorištavanju društvenih, političkih, gospodarskih i tehnoloških ranjivosti.

Iako nijedna od tih prijetnji nije nova, povećali su se njihovi razmjeri i otvorenost. Stajališta građana sve više oblikuju personalizirani izvori bazirani na algoritmima koji ograničavaju zajednički prostor za demokratsku raspravu temeljenu na poznatim činjenicama i dokazima. TikTok, Instagram ili YouTube prvenstveni su izvor vijesti za 42 % mladih Europljana⁵². Društveni mediji produbljuju ideološke ehokomore i potiču polarizaciju, pri čemu algoritmi daju prednost sadržaju koji potiče podjele. Čini se da nastaje politički i ideološki jaz između mladih žena i muškaraca⁵³. Vidimo i učinke nove globalne oligarhije, u kojoj nekoliko tehnoloških milijardera sve više utječe na politiku. Iako umjetna inteligencija ima potencijal za povećanje učinkovitosti, transparentnosti i uključivosti demokratskih procesa, kampanje manipulacije u kojima se koristi uvjerljivi krivotvoreni sadržaj ili lažne vijesti generirane s pomoću umjetne inteligencije već mogu oslabiti vlade, smanjiti povjerenje, destabilizirati tržišta ili utjecati na izbore (okvir 4). To pokazuju inozemno upletanje i zlouporaba platformi društvenih medija za dezinformiranje tijekom nedavnih izbora u nekim državama članicama. Brz i nekontroliran tehnološki razvoj mogao bi produbiti problem dezinformiranja.

Okvir 4: Na obzoru: poticaj za razmišljanje

Tehnološki napredak otvara i raspravu o tome koji bi se osobni i osjetljivi podaci u budućnosti mogli koristiti u političke svrhe. Neki smatraju da bi to mogli biti neuronski podaci koje stvaraju naši živčani sustavi, primjerice prikupljeni biometrijskim nosivim uređajima. Napredni veliki jezični modeli umjetne inteligencije već mogu uzeti u obzir emocije; u kombinaciji s neuronskim podacima mogli bi znatno povećati svoju sposobnost odgovora na emocionalne potrebe. Algoritmi mogu već i sad predvidjeti koji će se sadržaj jako proširiti u društvenim medijima. Kombiniranjem tog znanja s neuronskim podacima mogla bi se otvoriti vrata dosad neviđenim mogućnostima za usmjeravanje političkog ponašanja na razini pojedinaca i društva. Time se nameće rasprava o mogućoj potrebi za proširenjem prava na privatnost na druga područja, kao što su neuronski podaci, koje tehnološka poduzeća sve više traže.

Ipak, ako povjerenje u vlade uzmemo kao pokazatelj demokratskog zdravlja, situacija nije u potpunosti crna: 52 % Europljana uglavnom ima povjerenje u EU, što je najbolji rezultat od 2007. (slika 3). Među mladima (u dobi od 15 do 24 godine) taj je postotak još i veći – 59 %.

*Slika 3: Povjerenje u nacionalne vlade i u EU (2019. i 2025.).*⁵⁴

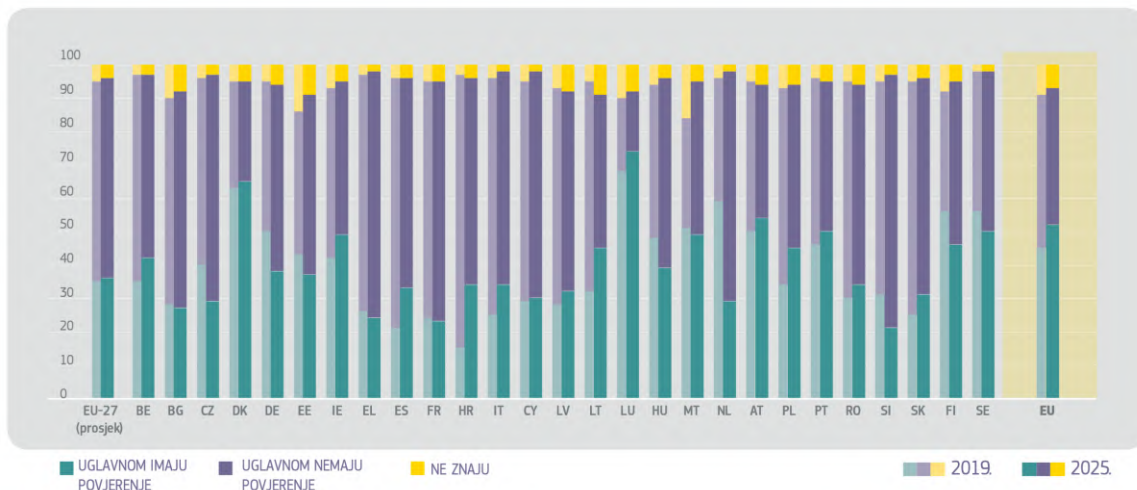
⁵⁰ Europska komisija, „Otpornost: kako građani EU-a vide budućnost Europe – tematska analiza priča o budućnosti podijeljenih u okviru inicijative #OurFutures, 2025.

⁵¹ Europski centar za demokraciju, *How to strengthen democratic resilience. Five lessons for democratic renewal*, 2024., <https://europeandemocracyhub.epd.eu/how-to-strengthen-democratic-resilience/>.

⁵² Istraživanje Eurobarometra o mladima 2024., Europski parlament 2025.

⁵³ Vidjeti npr. Berland, O. i Leroutier, M., *The gender gap in carbon footprints: determinants and implications*, Istraživački institut za klimatske promjene i okoliš Grantham, 2025., Radni dokument br. 424.

⁵⁴ Standardna istraživanja Eurobarometra, jesen 2019. i proljeće 2025.



Temelji demokratske otpornosti i obnove leže u socijalnoj koheziji, institucionalnim sustavima provjere i ravnoteže te inovacijama za unapređenje demokracije⁵⁵. U svim tim područjima EU može poduzeti usklađene mjere u okviru svojih politika i instrumenata.

3. PUT PREMA OTPORNOM EU-U 2040.: PODRUČJA DJELOVANJA

Nadovezujući se na razne nedavne europske inicijative u području otpornosti, EU treba na dosljedan i sveobuhvatan način nastaviti oblikovati kombinaciju politika za izgradnju gospodarske, društvene, okolišne i političke otpornosti. Za to je potreban pristup koji obuhvaća sve razine vlasti, kao i stalna provjera otpornosti politika EU-a na sadašnje i buduće stresove. Još važnije, s obzirom na postojeće probleme i viziju šire Unije, EU mora provesti potrebne reforme kako bi se pobrinuo da ima višerazinski institucionalni ustroj i mehanizme koji će mu, s pomoću povećanja glasovanja kvalificiranom veličinom kad je to potrebno, omogućiti ne samo učinkovito funkcioniranje već i donošenje odvažnih odluka. EU-u je potreban i višegodišnji financijski okvir koji je prilagođen njegovim prioritetima, usmjereniji, jednostavniji i učinkovitiji⁵⁶. Institucije EU-a moraju osigurati otpornu, modernu i učinkovitu javnu upravu koja može ostvariti naše političke prioritete u zahtjevnoj situaciji.

U ovom se izvješću navode neka od ključnih područja djelovanja s potencijalno velikim pozitivnim učinkom u kojima EU i njegove države članice imaju ovlast za djelovanje.

Prvo ključno područje: oblikovanje dosljedne globalne vizije za EU

EU mora iskoristiti svoju poziciju snažnog, stabilnog i pouzdanog domaćeg i svjetskog partnera, koja se zasniva na njegovim temeljnim vrijednostima i ciljevima. Mora jasnije izražavati svoja uvjerenja i odlučnije se zauzimati za svoj prepoznatljivi model. Za to je potrebno oblikovanje jasnog strateškog koncepta EU-a koji će uključivati temeljna načela za oblikovanje unutarnjih politika, snalaženje u globalnoj areni i jačanje međunarodnog sustava utemeljenog na pravilima. To treba biti popraćeno provedbom projekata koji su relevantni za građane i mjesta u Europi jer se temelje na njihovim interesima i europskim vrijednostima. Ti bi projekti trebali prikazati Europu kao pouzdanog aktera i partnera koji daje prednost suradnji, a ne suparništvu, ali se može oduprijeti onima koji ugrožavaju njezine interese. To uključuje i

⁵⁵ Europski centar za demokraciju, *A new dynamic of democratic resilience?*, 2025., <https://europeandemocracyhub.epd.eu/a-new-dynamic-of-democratic-resilience/>.

⁵⁶ Vidjeti Komisijin prijedlog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2028. – 2034., COM(2025) 570 final.

privlačenje talenata iz inozemstva u akademsku zajednicu, istraživanje i druge ključne sektore, kao što su biotehnologije.

Kako bi proveo taj pristup, EU bi trebao poduprijeti euro u preuzimanju istaknutije uloge na globalnoj sceni i osigurati stabilno regulatorno okruženje koje privlači ulaganja. Pristupanje zemalja kandidatkinja trebalo bi biti prioritet za gospodarski i geopolitički snažniju Uniju. Usporedno s ubrzanjem procesa proširenja EU-a i jačanjem postupne integracije, zemlje kandidatkinje, potencijalne kandidate i najbliže susjede EU-a trebalo bi postupno uključiti u političke inicijative EU-a. EU treba uspostaviti nova partnerstva i saveze koji se temelje na zajedničkim interesima, nadovezujući se na strategiju Global Gateway, a istodobno ojačati mehanizme za obranu svoje energetske i gospodarske sigurnosti i zaštitu klime. EU treba aktivno i dosljedno usmjeravati raspravu o novom globalnom poretку utemeljenom na pravilima i reformi multilateralizma, uključujući Ujedinjene narode i Svjetsku trgovinsku organizaciju. EU bi se trebao odmaknuti od reaktivnog pristupa politici susjedstva koji se temelji na reakciji na krize i umjesto toga razvijati dugoročna, uzajamno korisna partnerstva. Time bi mogao potaknuti stabilnost u širem susjedstvu, omogućiti zajedničko blagostanje i ojačati svoj globalni utjecaj.

Drugo ključno područje: jačanje unutarnje i vanjske sigurnosti

EU i njegove države članice, zajedno sa zemljama kandidatkinjama, najbližim susjedima i partnerima istomišljenicima, trebaju razviti tehnološki pristup usmjeren na budućnost. Taj bi pristup trebao iskoristiti civilno-vojnu sinergiju kako bi se odvratilo zlonamjerne aktere i zaštitilo građane, poduzeća i civilno društvo od kombiniranih unutarnjih i vanjskih sigurnosnih prijetnji, potpuno u skladu s vrijednostima EU-a i međunarodnim pravom. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti pojednostavnjenju donošenja odluka u kriznim situacijama te razvoju i korištenju strateških pospješitelja podrijetlom iz EU-a, kao što su sigurna digitalna infrastruktura, energetske mreže, prometne mreže i infrastruktura, svemirska infrastruktura i usluge te sustavi prikupljanja i analize informacija. To bi se trebalo postići boljim iskorištavanjem ekonomije razmjera EU-a, primjerice objedinjavanjem javne nabave, posebno za velike infrastrukturne projekte i u području sigurnosti. Učinkovito upravljanje sigurnosnim rizicima zahtijeva povećanu spremnost i pripravnost u cijelom lancu, od pojedinaca i lokalnih civilnih organizacija do industrije, državnih aktera i oružanih snaga država članica EU-a. Nadalje, trebalo bi ojačati postojeće kapacitete za predviđanje u područjima kao što su civilna sigurnost, upravljanje granicama i otpornost na katastrofe. Trebalo bi poboljšati suradnju EU-a i NATO-a kako bi se izbjegla rascjepkanost odgovora na sigurnosne prijetnje. U svim ključnim politikama i sektorima treba voditi računa o sigurnosti, uključujući teritorijalnu perspektivu.

Treće ključno područje: iskorištavanje snage tehnologije i istraživanja

EU bi trebao preuzeti vodeću ulogu u oblikovanju globalnog upravljanja i zaštitnih mehanizama za tehnologije s velikim učinkom, posebno inovativne i čiste tehnologije, uključujući plave tehnologije, te istodobno zajamčiti da unutar EU-a imamo na raspolaganju dovoljno kritičnih tehnologija.

Kako bi se iskoristio golemi transformacijski potencijal umjetne inteligencije za pozitivan doprinos društvu, EU i njegove države članice moraju osigurati da se pionirska umjetna inteligencija može sigurno razvijati u Europi te da se uvodi i širi u skladu s europskim vrijednostima dostojanstva, pravednosti i solidarnosti. Istodobno se treba sustavno pripremati za korjenite promjene koje će umjetna inteligencija donijeti, primjerice na tržištu rada i u području sigurnosti. Utvrđivanjem globalnih standarda i izgradnjom strateške autonomije u ključnim istraživanjima i infrastrukturama u području UI-ja te UI modelima opće primjene EU

može osigurati da disruptivna snaga umjetne inteligencije postane pokretač blagostanja, uključivosti, sigurnosti, zaštite i demokratskog povjerenja. Trebao bi se pozicionirati kao globalni predvodnik u oblikovanju etičkih i sigurnih inovacija u području umjetne inteligencije, tj. promicati transparentnu, odgovornu i antropocentričnu umjetnu inteligenciju te sustavno procjenjivati i smanjivati sistemske rizike od zlouporabe, kvara ili neusklađenosti najnaprednijih modela umjetne inteligencije.

Kako bi prenio svoje vrijednosti, EU mora moći utjecati na to kako se grade tehnološki sustavi i infrastrukture te za koje se ciljeve prilagođavaju. To znači da koordinacija s državama članicama, financijska potpora, regulatorno pojednostavnjenje strateških projekata (kao što su sigurni podatkovni centri i najnapredniji europski UI modeli opće primjene), otvorena znanost, istraživačke infrastrukture EU-a, regulatorna izolirana okruženja, transparentni standardi i pouzdan institucijski nadzor postaju ključni. Gigatvornice umjetne inteligencije kao infrastruktura ili Kodeks dobre prakse za umjetnu inteligencije opće namjene kao *de facto* standard za sigurnost i zaštitu napredne umjetne inteligencije obećavajući su primjeri takvih pametnih strateških pristupa.

EU mora i ojačati svoju tehnološku suverenost u ključnim područjima, i to usmjeravanjem na strateške buduće lance vrijednosti, izgradnjom svoje uloge pouzdanog regionalnog partnera i testiranjem otpornosti politika EU-a (i država članica) na stres s obzirom na njihov učinak na stratešku autonomiju. EU bi trebao pokazati etičko i znanstveno utemeljeno vodstvo u odgovornim i predostrožnim pristupima novim kontroverznim tehnologijama, kao što su superinteligencija ili ljudsko poboljšanje, napredno istraživanje oceana ili modifikacija sunčeva zračenja, npr. poticanjem globalnih suradničkih upravljačkih struktura za suočavanje s potencijalnim rizicima, koristima i distribucijskim učincima. Oslanjajući se na iskustvo sa satelitskom komunikacijskom mrežom IRIS², mogla bi se uzeti u obzir europska javno-privatna partnerstva u slučajevima kad se nove tehnologije uvode kao javna dobra, tj. digitalne platforme, umjetna inteligencija i algoritmi u javnim uslugama i zdravstvu, ili strateška infrastruktura, među ostalim za istraživačke potrebe. EU treba riješiti problem rascjepkanosti politika u području upravljanja tehnologijom. Usklađenost na svim razinama i područjima omogućila bi proaktivno utvrđivanje i upravljanje potencijalnim kompromisima (npr. između učinkovitosti lanca opskrbe i strateške autonomije; novih digitalnih tehnologija i potrošnje energije), jačanje sinergije među različitim područjima politika (npr. industrijske politike i sigurnosti) te poboljšanje međunarodne suradnje i utvrđivanje standarda s partnerima istomišljenicima.

Četvrto ključno područje: jačanje dugoročne gospodarske otpornosti i priprema za previranja na tržištu rada

EU treba poboljšati sposobnost ostvarivanja uključivog i održivog rasta u kombinaciji sa sposobnošću brzog prevladavanja i prilagodbe na vanjske šokove. Trebao bi raditi na jačanju i transformaciji industrija kako bi nove tehnologije mogle donijeti kolektivnu korist. EU treba provesti sveobuhvatnu procjenu postojećih i budućih sektora, posebno onih koji su ključni za njegovu stratešku autonomiju, i poduzeti usklađene mjere za jačanje svojih lanaca opskrbe, resursa (uključujući vještine), sposobnosti, kapaciteta i kontrole, a istodobno treba osigurati ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju Unije. EU bi se također trebao pripremiti za očekivane poremećaje na tržištu rada i rekonfiguracije uzrokovane raznim megatrendovima, od geopolitike, zelene i tehnološke transformacije do promjenjive prirode radnih mjesta i demografije.

EU i njegove države članice trebaju ulagati u dekarbonizaciju gospodarstva EU-a i promicanje globalnih mjera za ubrzanje prelaska na čistu energiju i smanjenje emisija stakleničkih plinova, kao i u vrhunsku infrastrukturu otpornu na klimatske promjene. EU trebao poraditi na daljnjem

razvoju kružnog gospodarstva, pojačati domaće vađenje, proizvodnju i recikliranje kritičnih sirovina te istodobno ulagati u istraživanje i razvoj radi pronalaska nefosilnih zamjena za te sirovine u strateškim sektorima, kao i intenzivirati suradnju s partnerskim zemljama u području kritičnih sirovina.

Kako bi se mobilizirao potreban privatni kapital, izgradnja istinske unije štednje i ulaganja ključna je za usmjeravanje europske štednje u strateška ulaganja za gospodarsku i klimatsku otpornost, konkurentnost i inovacije. EU i njegove države članice trebali bi nastaviti raditi na pojednostavljenju, posebno za MSP-ove.

Izgradnja obrambene unije EU-a prilika je za utvrđivanje koordinirane politike (između EU-a i država članica te u okviru politika EU-a) koja će objediniti konkurentnost, sigurnost, vještine, inovacije i pripravnost. Dodatna ulaganja u obranu te u istraživanje i inovacije trebala bi se iskoristiti za potporu tehnologijama i infrastrukturama s dvojnomo namjenom kad god je to moguće, s naglaskom na iskorištavanju civilno-vojnih sinergija duž cijelog inovacijskog lanca, od temeljnih znanstvenih istraživanja do nabave kapaciteta. Isto bi tako civilne tehnologije trebalo maksimalno iskoristiti za potporu obrambenoj pripravnosti.

Peto ključno područje: podupiranje održive i uključive dobrobiti

EU bi trebao nastaviti podupirati socijalno tržišno gospodarstvo i pravednu tranziciju prema čistom gospodarstvu. To bi trebalo uključivati kontinuiranu potporu prelasku s oporezivanja rada na oporezivanje negativnih vanjskih učinaka, i to na uravnotežen način kojim se ostvaruju održivi porezni prihodi, kao i cjenovna pristupačnost i dostupnost održivih proizvoda i usluga. Pri ostvarivanju pravedne tranzicije fokus bi ponovno trebao biti na pravodobnoj i konkretnoj potpori i suradnji s pogođenim zajednicama i skupinama te na viziji budućnosti bez ugljika koja bi njima bila privlačna. EU bi trebao nastaviti razmatrati novi društveni ugovor koji bi ponovno izgradio povjerenje i bio na korist svim Europljanima, s obnovljenim politikama socijalne skrbi i naglaskom na visokokvalitetnim javnim uslugama, kao i na regijama i skupinama stanovnika na koje nejednakosti najviše utječu. Poseban bi naglasak trebalo staviti na osiguravanje sigurnih i otpornih lanaca opskrbe lijekovima te na preventivnu zdravstvenu skrb, pružanje učinkovitih i cjenovno pristupačnih terapija i oblika liječenja pacijentima, uklanjanje zdravstvenih nejednakosti i promicanje zdravijeg načina života, i to s pomoću novih tehnologija. Rad Komisije na pregledu održivih i uključivih pokazatelja dobrobiti s potencijalom za smanjenje tereta izvješćivanja⁵⁷ dovoljno je napredovao i može se uvrstiti u evaluaciju politika te donošenje odluka o ulaganjima i reformama. Komisija bi trebala poboljšati suradnju s OECD-om i Ujedinjenim narodima (nadovezujući se na Pakt za budućnost) na međunarodnim nastojanjima za razvoj okvira koji se ne temelje samo na BDP-u te se oslanjati na Program održivog razvoja do 2030. i njegove ciljeve održivog razvoja.

Šesto ključno područje: novi obrazovni model

EU i njegove države članice trebali bi razmisliti o izradi novog modela obrazovanja i rada s obzirom na nove tehnologije, demografiju, buduće poremećaje i transformacije. To podrazumijeva uključivanje cjeloživotnog učenja kao društvene norme, osiguravanje sigurnog i poticajnog okruženja u djetinjstvu, usklađivanje kurikulumu s budućim potrebama za vještinama i stvaranje fleksibilnih putova između obrazovanja, osposobljavanja i zapošljavanja. Za to je potrebno i poticanje prilagodljivosti i kreativnosti te priprema građana ne samo za određena radna mjesta, nego i za višestruke tranzicije tijekom njihova životnog vijeka. Poboljšanje mobilnosti učenika od škole do sveučilišta kako bi mogli iskoristiti najbolje

⁵⁷ Europska komisija, „Mjerenje održive i uključive dobrobiti: višedimenzionalni pregled”, 2025., <https://data.europa.eu/doi/10.2760/4186342>.

obrazovne mogućnosti koje nudi Europa priprema ih za nesigurnost i daje im otvorenost i kritičko razmišljanje.

EU-u je potreban jasan pristup kako bi privukao i educirao kvalificiranu radnu snagu za rastuće gospodarstvo usluga i skrbi te intelektualni kapacitet potreban za jačanje njegova istraživačkog i inovacijskog potencijala, pri čemu treba izbjeći regionalne razlike. S obzirom na ključnu ulogu znanstvenika i inženjera u poticanju inovacija, osiguravanju konkurentnosti i omogućivanju prelaska na održivost, EU bi trebao na najbolji način iskoristiti svoje talente kako bi povećao broj osoba s diplomom u području STEM-a (znanost, tehnologija, inženjerstvo i matematika), kako u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju tako i u visokom obrazovanju.

EU bi se trebao pripremiti da iskoristi prednosti ubrzanja sustava za automatizaciju i generativnu umjetnu inteligenciju, i to ulaganjem u opsežnu prekvalifikaciju i usavršavanje, potičući pismenost u području umjetne inteligencije među građanima. Time bi se ojačala otpornost, smanjile nejednakosti i osiguralo široko uživanje koristi od umjetne inteligencije. Povezivanjem obrazovne reforme s politikama tržišta rada usmjerenima na budućnost i socijalnim politikama EU može disruptivne promjene pretvoriti u priliku za veću pravednost, osnaživanje i međugeneracijsku solidarnost.

Sedmo ključno područje: jačanje temelja demokracije kao općeg dobra

EU treba poduzeti mjere kako bi se suprotstavio polarizaciji, manipulaciji informacijama i dezinformacijama koje se šire putem društvenih medija i algoritama umjetne inteligencije. Među ostalim, treba poboljšati medijsku i digitalnu pismenost te poduprijeti pouzdane i neovisne informacijske ekosustave koji doprinose stvaranju zajedničkih prostora za raspravu koji nadilaze „informacijske balone”. Škole treba dodatno osnažiti kako bi se maksimalno iskoristila njihova ključna uloga u promicanju medijske pismenosti i izgradnji otpornosti na dezinformacije. Potrebne su koordinirane mjere utemeljene na dokazima kako bi se mlade zaštitilo od negativnog utjecaja društvenih medija i digitalnih tehnologija, posebno na njihovo mentalno zdravlje i dobrobit, te kako bi im se omogućilo da bolje iskoriste njihove prednosti.

EU treba snažnije poduprijeti socijalnu koheziju i izgradnju zajednice, i to inovativnim načinima suradnje i partnerstva s lokalnim zajednicama, uključujući instrumente participativnog teritorijalnog razvoja. Unija, države članice i zemlje kandidatkinje trebaju odlučno raditi na ostvarenju zajedničke vizije Unije (vidjeti prvo ključno područje), štiteći i promičući vladavinu prava, slobodu medija i slobode civilnog društva te jačajući instrumente za borbu protiv inozemnog upletanja i manipuliranja informacijama te dezinformiranja. Komisija i druge institucije EU-a trebaju osmisliti jasniju komunikacijsku strategiju kako bi bolje informirali europske građane i poduzeća o EU-u i zadržale njihovo razumijevanje i podršku. EU se isto tako treba nastaviti zalagati za deliberativnu demokraciju, omogućujući otvorenu i na dokazima utemeljenu raspravu o opcijama politike. Treba i učvrstiti veze s civilnim društvom i lokalnim demokratskim akterima. Komisija bi trebala predložiti mjere za jačanje demokratske otpornosti i civilnog društva u cijeloj Europi s pomoću posebnih okvira, strategija i potpore.

Osmo ključno područje: priprema za demografsku transformaciju i jačanje međugeneracijske pravednosti

EU bi trebao razviti okvir za međugeneracijsku pravednost čiji je cilj osigurati da odluke koje se danas donose ne štete budućim generacijama te povećati solidarnost i angažman među građanima različitih dobnih skupina, čime će se dodatno doprinijeti iskorištavanju demografske transformacije kao prilike, a ne kao destabilizirajuće sile. Taj bi okvir trebao biti međusektorski i usmjeren na ublažavanje složenih i međusobno povezanih nedostataka koji

ugrožavaju otpornost europskih društava, od klimatskih promjena do pružanja osnovnih usluga, pristupa zdravstvenoj zaštiti i dugotrajnoj skrbi, ili socijalne uključenosti. Ta bi strategija trebala omogućiti da europske politike budu prilagođene sadašnjim i budućim generacijama jer bi se naše donošenje odluka preispitalo i prilagođavalo kako bismo bili sigurni da se temelji na vrijednostima i ciljevima koji će Europljanima donijeti dugoročno blagostanje.

4. ZAKLJUČAK

Provedba mjera za postizanje otpornog EU-a do 2040. na temelju metoda i postupaka za predviđanje Uniji će omogućiti da u potpunosti iskoristi svoju transformacijsku snagu u promjenjivom globalnom kontekstu. EU će se morati uhvatiti u koštac s posljedicama raznih dugoročnih globalnih kretanja i vlastitim specifičnim izazovima navedenima u ovom izvješću. Usklađeno djelovanje i upravljanje u konačnici će omogućiti EU-u da se suoči s iznenadnim krizama i strukturnim promjenama. To zahtijeva razmišljanje izvan okvira kratkoročnih i srednjoročnih političkih ciklusa i usvajanje perspektive koja više uzima u obzir dugoročne učinke aktualnih politika i njihovu otpornost u različitim budućim scenarijima.

Stoga će Komisija, nadovezujući se na postignuća iz razdoblja 2019. – 2024., nastaviti temeljiti svoje politike na strateškim predviđanjima, među ostalim donošenjem godišnjih izvješća o strateškim predviđanjima koja se odnose na relevantne međusektorske teme.

Od 2026. ta će se izvješća temeljiti na pouzdanom postupku predviđanja u kojem će se, među ostalim, razmatrati različiti mogući budućí scenariji, i to na dosljedan način za sve različite politike. Osim objave godišnjih izvješća, Komisija će se pobrinuti da se za cijelog trajanja novog mandata alati za predviđanje u potpunosti integriraju u oblikovanje politika kako bi naše politike bile djelotvornije i usmjerenije na budućnost te kako bi EU-ovo djelovanje moglo imati trajan i znatan učinak u sve složenijem kontekstu. Temelj svemu bit će dobre sposobnosti predviđanja stečene proteklih godina, posebno osmišljene za predviđanje i suočavanje s nesigurnosti. Izvješće o strateškim predviđanjima za 2026. bit će usmjereno na budućnost EU-a u svijetu koji se mijenja.