



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 5.3.2014
COM(2014) 130 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Ocena izvajanja strategije Evropa 2020
za pametno, trajnostno in vključujočo rast**

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU,
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ**

**Ocena izvajanja strategije Evropa 2020
za pametno, trajnostno in vključujočo rast**

UVOD¹

Komisija je v začetku leta 2010 predlagala strategijo Evropa 2020, ki je bila sprejeta kot strategija EU za pametno, trajnostno in vključujočo rast.² Njen cilj je bil izboljšati konkurenčnost EU ter hkrati ohraniti njen model socialnega tržnega gospodarstva in močno izboljšati gospodarno porabo virov. Strategija Evropa 2020 je bila ob svojem začetku vodilna sila pri spodbujanju modela rasti, ki presega preprosto višanje BDP. Danes veliko organov spodbuja pametno, trajnostno in vključujočo rast, ki je ključni element gospodarskega razvoja.

Strategija Evropa 2020 je nastala v obdobju, ko sta bili rast in produktivnost nižji kot v drugih razvitih državah, gospodarsko in socialno okolje pa se je po najhujši svetovni finančni krizi, s katero se je EU kdajkoli soočila, naglo slabšalo. Pripravljena je bila ob upoštevanju izkušenj z izvajanjem lisbonske strategije za rast in delovna mesta, ki je bila uvedena leta 2000 in nato leta 2005 podaljšana do leta 2010. V ustanovnem dokumentu je jasno navedeno, da je „takojšnja prednostna naloga (...), da se uspešno izvlečemo iz krize“, vendar mora EU „na poti proti vzdržni prihodnosti“ „odpraviti svoje strukturne pomanjkljivosti“ in „pogled upreti preko kratkoročnih rešitev“. Njen namen je bil, „da bomo ob izhodu iz krize močnejši in bomo sposobni EU preoblikovati v pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo, ki ga bo odlikovala visoka stopnja zaposlenosti, produktivnosti in socialne kohezije“.³

Strategija je bila zasnovana kot partnerstvo med EU in njenimi državami članicami z nizom ciljev, osredotočenih na prednostne naloge pametne, trajnostne in vključujoče rasti, in namenskim sistemom izvajanja. V njej je bilo določenih pet medsebojno povezanih krovnih ciljev, ki naj bi jih EU do leta 2020 dosegla na področjih zaposlovanja, raziskav in razvoja (R&R), podnebnih sprememb in energetike, izobraževanja ter boja proti revščini in socialni izključenosti. Cilji niso bili izčrpani, vendar so se zdeli kot zgled dinamične spremembe, kot jo je zagovarjala strategija.

Za pospešitev napredka na ravni EU je Komisija določila sedem vodilnih pobud⁴, ki so zajemale posebne delovne programe na področjih, ki so bila opredeljena kot pomembni vzvodi za rast. Strategija je bila poleg tega uporabljena tudi kot referenčni okvir za ukrepanje na ravni EU na področjih enotnega trga, proračuna EU za obdobje 2014–2020 in agende EU na področju zunanje politike.

Pri kakršnem koli pregledu strategije Evropa 2020 je nujno treba upoštevati finančno in gospodarsko krizo zadnjih let in odziv EU nanjo (glej okvir 1). Ko se je kriza poglobljala in prevzemala nove oblike, je bil za EU poseben izziv prekiniti začarani krog med povečevanjem ravni državnega dolga, nalezljivo finančno nestabilnostjo in

¹ Če ni drugače navedeno, je vir številčnih podatkov, navedenih v tem sporočilu, statistični urad Evropske unije Eurostat, povprečja EU pa se nanašajo na EU-28.

² Sporočilo Komisije COM(2010) 2020 z dne 3. marca 2010. O celotni strategiji in njenih ciljih je marca 2010 razpravljal Evropski parlament, Evropski svet pa jo je potrdil na zasedanju junija 2010. Več o tem je na voljo na na: http://ec.europa.eu/europe2020/index_sl.htm.

³ COM(2010) 2020 z dne 3. marca 2010.

⁴ „Digitalna agenda za Evropo“, „Unija inovacij“, „Mladi in mobilnost“, „Evropa, gospodarna z viri“, „Industrijska politika za dobo globalizacije“, „Program za nova znanja in spretnosti ter nova delovna mesta“, „Evropska platforma za boj proti revščini“.

nizko ali celo negativno rastjo. To je zahtevalo kratkoročne in sistemske ukrepe v euroobmočju, kot so vzpostavitev posojilne zmogljivosti za države v finančnih težavah in strožji predpisi za gospodarsko upravljanje ter okrepljena finančni nadzor in zakonodaja.

Okvir 1: Ukrepi EU za reševanje finančne in gospodarske krize v obdobju 2008–2013

Komisija je novembra 2008 sprejela evropski načrt za oživitev gospodarstva za povečanje naložb v infrastrukturo in druge ključne sektorje ter predlagala usklajevanje nacionalnih svežnjev proračunske spodbude med državami članicami. Skupni sveženj je znašal okoli 200 milijard EUR ali 1,5 % BDP EU. Za lažjo mobilizacijo javnih sredstev so bila prilagojena tudi pravila o državni pomoči in uporabi sredstev EU.

Ker je bilo okrevanje kratkotrajno in se je tveganje povečanja državnega dolga ter poglobitve finančne in gospodarske krize razširilo, je bilo sprejetih več odločitev, med njimi:

- Uvedba mehanizma za reševanje krize za zmanjšanje tveganja širjenja krize in finančne ranljivosti v državah članicah. Maja 2010 sta bila uvedena dva začasna mehanizma za reševanje krize: evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM) in evropski instrument za finančno stabilnost (EFSF). Leta 2012 so se države članice euroobmočja odločile za ustanovitev stalnega mehanizma za reševanje krize in evropskega mehanizma za stabilnost (ESM) z razpoložljivimi finančnimi sredstvi v višini 500 milijard EUR, ki je bil ustanovljen oktobra 2013. Državam v finančnih težavah so bila odobrena posojila.
- Ambiciozna in obsežna reforma finančnega sistema, ki jo je začela EU. Poostrila je nadzor nad finančnimi trgi z vzpostavitvijo evropskega sistema finančnega nadzora (ESFS), ki ga sestavljajo trije sektorski evropski nadzorni organi in makrobonitetni nadzornik, to je Evropski odbor za sistemska tveganja (ESRB). Sprejeti so bili tudi večji ukrepi za vzpostavitev „bančne unije“, ki obsega enoten centralizirani mehanizem za nadzor bank in bo začela veljati novembra 2014, ter dogovor o možnostih za prestrukturiranje in reševanje bank v težavah.
- Gospodarsko upravljanje EU je bilo znatno okrepljeno s celostnim povezovanjem različnih elementov gospodarskega in proračunskega nadzora v okviru evropskega semestra za usklajevanje gospodarskih politik. Leta 2011 je bil z zakonodajnim svežnjem⁵ uveden nov postopek v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem za preprečevanje in odpravo ekonomskih neravnotežij. Okrepljen je bil tudi pakt za stabilnost in rast. Maja 2013 je začel veljati dopolnilni sveženj uredb⁶, po katerem ima Komisija med drugim nalogo pregledati osnutke proračunskih načrtov držav članic euroobmočja. V Pogodbi o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (EMU) so se države članice podpisnice, ki so tudi članice euroobmočja (in nekatere države članice, ki niso), zavezale vključiti temeljnih načel pakta za stabilnost in rast v svoj nacionalni pravni red. Decembra 2013 je Svet odobril nov sistemom ključnih zaposlitvenih in socialnih kazalnikov uspešnosti, ki je bil tudi vključen v skupno poročilo o zaposlovanju.

⁵ UL L 306, 23.11.2011.

⁶ UL L 140, 27.5.2011.

Tako globoka kriza, kot smo jo doživeli v zadnjih letih, je zahtevala takojšen in močan odziv politik za dopolnitev dolgoročnih ciljev strategije Evropa 2020. Komisija je v letnem pregledu rasti, v katerem je določila prednostne naloge na ravni EU za prihodnje leto, ciljno usmerjenih zakonodajnih predlogih, ki jih je pripravila, in smernicah za posamezne države, ki jih je izdala, zagovarjala kombinacijo ukrepov za stabilizacijo finančnega sektorja ter strategij za oživitev, fiskalne konsolidacije in strukturnih reform, prilagojeno značilnostim posameznih držav in skladno z medsebojno odvisnostjo gospodarstev EU.

Za namene spremljanja in spodbujanja nacionalnega izvajanja strategije Evropa 2020 so bile države članice pozvane, da v svojih nacionalnih programih reform določijo svoje cilje in navedejo podrobne ukrepe. Ti programi se letno pregledujejo na ravni EU v okviru evropskega semestra za usklajevanje gospodarskih politik. Prvi evropski semester, ki je bil zasnovan za krepitev gospodarskega upravljanja EU, se je začel na začetku leta 2011 in se hitro uveljavil kot nov letni politični cikel za gospodarsko usmerjanje in spremljanje na ravni EU (glej v nadaljevanju in Prilogo 1). Ker gre za partnerski pristop, poteka tudi reden dialog z Evropskim parlamentom in različnimi sestavami Sveta.

Štiri leta po uvedbi strategije Evropa 2020 je namen tega sporočila oceniti prva leta njenega izvajanja.⁷ Evropski svet bo predvidoma o tem prvič razpravljal na zasedanju marca 2014, nato pa bo Komisija sprožila javno posvetovanje, da bi zbrala mnenja vseh zainteresiranih strani in z njihovo pomočjo pripravila strategijo za obdobje 2015–2020.

1. KJE JE EVROPA PO ŠTIRIH LETIH IZVAJANJA?

Evropsko gospodarstvo je leta 2009 doživelo do takrat najhujši udarec: skrčenje BDP za 4,5 %. Začasna ustavitev upadanja gospodarske rasti leta 2010 se je izkazala za kratkotrajno in negativna gibanja so se nadaljevale tudi v letih 2011 in 2012. Leta 2013 se je začelo postopno okrevanje, ki naj bi se nadaljevalo, pri čemer naj bi se po napovedih realni BDP v EU v letu 2014 ponovno povečal za 1,5 %, v letu 2015 pa za 2,0 %.⁸ Povprečje EU kaže raznolike poti rasti in zelo različne izkušnje med krizo v državah članicah, saj so bile nekatere države še posebej prizadete, druge pa so jo odnesle bolje.

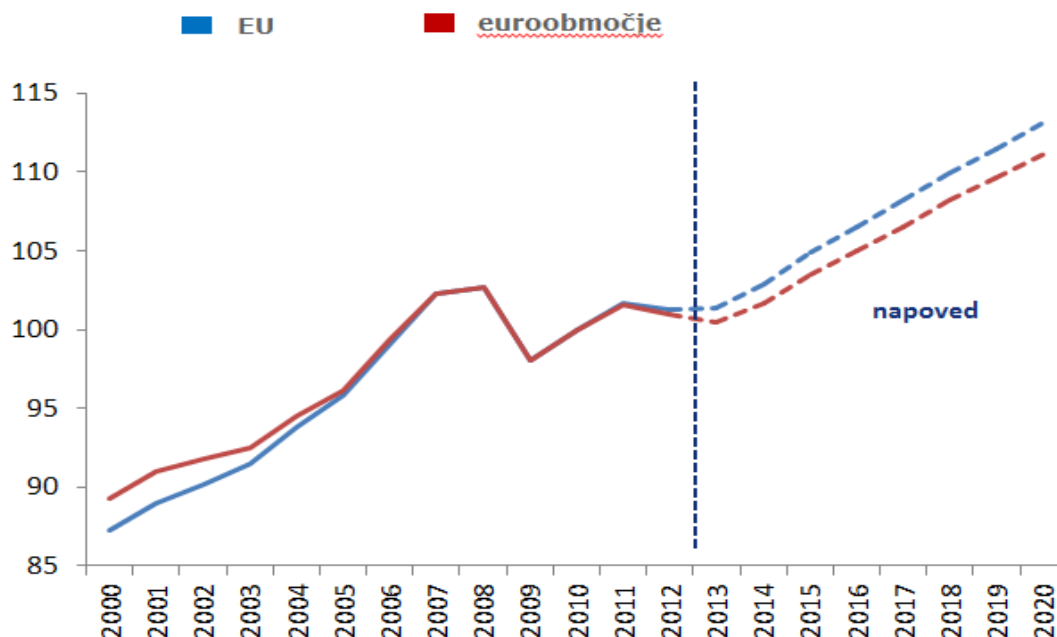
Leta 2010, ob uvedbi strategije Evropa 2020, se je še precej malo vedelo, kako globoka in dolga bo kriza. Za naslednje desetletje so se obravnavali različni scenariji, ki so se gibal od vrnitve k „močni“ rasti, scenarija „mlahavega okrevanja“ ali nevarnosti „zapravljenega desetletja“. Veliko je bilo odvisno od sposobnosti EU, da hitro in odločno izstopi iz recesije, ki jo je prizadela leta 2009.⁹

⁷ Več informacij o ciljih strategije Evropa 2020 in vodilnih pobudah je v Prilogi.

⁸ Za najnovejše in podrobnejše podatke glej zimsko gospodarsko napoved Komisije za leto 2014, European Economy 2/2014.

⁹ Glej predstavitev J. M. Barrosa na neformalnem zasedanju Evropskega Sveta 11. februarja 2010, ki je na voljo na: http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_sl.htm.

Graf 1: Raven realnega BDP v EU in euroobmočju v obdobju 2000–2020 (indeks 2010 = 100)



Po štirih letih je postalo jasno, da bo rast v EU v obdobju 2010–2020 potekala bližje drugemu scenariju (tj. približno 1,3 % na leto). Kot je razvidno iz grafa 1, naj bi gospodarski rezultati v EU v letu 2014 dosegli enako raven kot v letu 2008, pri čemer so izgube iz recesije zdaj izničene s tekočim okrevanjem. Vendar je imela kriza tako trenuten kot dolgoročnejši učinek: Evropa jo je že plačala z zmanjšanjem premoženja, zmanjšale pa so se tudi njene možnosti za prihodnjo rast, saj so izginila delovna mesta, podjetja in znanje.

Po najnovejših napovedih¹⁰ bi se lahko letna rast BDP EU v celotnem obdobju 2014–2020 gibal v višini 1,6 % v primerjavi z 2,3 % v obdobju 2001–2007 (pred krizo). Izraženo v BDP na prebivalca bi se torej povprečna letna rast v EU v obdobju 2014–2020 gibal okoli 0,9 % v primerjavi z 1,8 % v obdobju 2001–2007.

Prvi pomemben korak pri oblikovanju strategije za rast v EU po krizi je jasno razumeti celoten učinek krize in postaviti skupno diagnozo stanja v Evropi. Pri tem je pomembno tudi upoštevati, da bi bilo prizadevanje za vrnitev na „model“ rasti iz prejšnjega desetletja iluzorno in škodljivo: fiskalna neravnotežja, nepremičninski baloni, naraščajoče socialne razlike, pomanjkanje zadostnega podjetništva in inovativnosti, nefunkcionalni finančni sistemi, naraščajoča energetska odvisnost, različni pritiski na porabo virov in okolje, močno povečanje brezposelnosti, pomanjkljivosti v sistemih izobraževanja in usposabljanja, premalo učinkovite javne uprave – vse to so aktualna vprašanja iz

¹⁰ Za najnovejše in podrobnejše podatke glej zimsko gospodarsko napoved Komisije za leto 2014, European Economy 2/2014.

preteklosti, ki niso bila razrešena. Prispevala so k propadu delov naših gospodarstev, ko se je razplamtela kriza.

Poleg nominalnih vrednosti BDP je nujno preučiti in včasih tudi ponovno odkriti temeljne trende razvoja in strukturnih sprememb, ki določajo zmožnost Evrope za rast. To je tudi razlog, da je razumevanje in spodbujanje dejavnikov, ki poganjajo napredek pri uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020, ključnega pomena.

1.1. Učinek krize

Na kocki je vzdržnost javnih in zasebnih financ

Javni primanjkljaji so leta 2010 dosegli v povprečju 6,5 % BDP in naj bi po pričakovanjih upadli na 2,7 % v letu 2015¹¹. To odraža velika prizadevanja v številnih državah članicah, zlasti v letih 2011 in 2012, za ponovno vzpostavitev vzdržnosti javnih financ¹². Vendar so zaradi kopičenja primanjkljajev in upočasnitve gospodarske rasti deleži državnega dolga občutno narasli, in sicer s povprečno 60 % BDP pred krizo na 80 % v letu 2010, v letu 2015 pa naj bi dosegli 89,5 %¹³. Zaradi ponovne rasti in zmanjševanja primanjkljajev naj bi bruto javni dolg po pričakovanjih začel upadati v letu 2015. Izboljšanje kakovosti javnih odhodkov, večji poudarek na učinkovitosti javnih uprav in oblikovanje rasti prijaznejših davčnih sistemov, vključno s prenosom davčnega bremena z dela na davčne osnove, povezane s potrošnjo, premoženjem in onesnaževanjem, bodo imeli čedalje pomembnejšo vlogo pri zaščiti in oblikovanju prihodnjega evropskega modela rasti in sociale.

Tudi stopnje zasebnega dolga – gospodinjstev in podjetij – so bile v nekaterih državah pred krizo še posebej visoke in so se posledično še zvišale. Zmanjševanje finančne izpostavljenosti je za številne zasebne akterje prednostna naloga. Vendar bi lahko to povzročilo negativen stranski učinek upočasnitve rasti, predvsem v razmerah, ko sta rast in inflacija že nizki.

Kljub določeni stabilizaciji finančnega sektorja je dostop do financiranja v nekaterih delih EU še vedno omejen

Splošno stanje na finančnih trgih v zadnjih mesecih kaže spodbudne znake, vendar jih je treba še prenesti v realni sektor gospodarstva, poleg tega pa je v finančnem sektorju še vedno nekaj nestabilnosti. Posojanje bank malim in srednjim podjetjem (MSP) po 24 zaporednih četrletjih omejevanja od leta 2008 kaže v prvem četrletju leta 2014 prve znake določenega sproščanja¹⁴. Vendar je dostop do financiranja v velikem delu EU še vedno zaskrbljujoč in različen v posameznih državah članicah, kar kaže na razdrobljenost trga.

¹¹ Za najnovejše in podrobnejše podatke glej zimsko gospodarsko napoved Komisije za leto 2014, European Economy 2/2014.

¹² COM(2013) 800.

¹³ Za najnovejše in podrobnejše podatke glej zimsko gospodarsko napoved Komisije za leto 2014, European Economy 2/2014.

¹⁴ Evropska centralna banka, „Bank Lending Survey“, januar 2014.

Naraščajoče stopnje brezposelnosti in revščine

Zaradi krize je brezposelnost v Evropi močno narasla, in sicer s 7,1 % v letu 2008 na 10,9 % v letu 2013. Glede na časovni zamik med okrevanjem in neto ustvarjenimi delovnimi mesti naj bi stopnja brezposelnosti v bližnji prihodnosti le počasi upadala (10,4 % v letu 2015¹⁵).

Takšno stanje se je sčasoma še bolj utrdilo. Dolgotrajna brezposelnost, tj. število ljudi, ki so brezposelni več kot leto dni, se je med letoma 2008 in 2012 povečala za 2,1 odstotne točke (z 2,6 % na 4,7 %). To lahko kaže na povečanje stopnje strukturne brezposelnosti, ki ima daljnosežne posledice za delovno silo in potencial gospodarstva za rast ter za politično in socialno strukturo EU, zlasti z vidika vse višje stopnje revščine in socialne izključenosti (glej v nadaljevanju).

Razmere so v posameznih državah in regijah zelo različne, saj so leta 2013 stopnje brezposelnosti znašale od 5,0 % v Avstriji do 27,6 % v Grčiji. Prizadete so vse starostne skupine, vendar je položaj še posebej težek za starejše od 55 let in mlade, saj je v letu 2013 stopnja brezposelnosti mladih, tj. delež brezposelnih med 15. in 24. letom starosti, v EU v povprečju dosegla 23,3 %, v Grčiji celo 59,2 %, v Španiji pa 55,7 %. Čedalje večji delež mladih, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje (NEET), ki je leta 2012 znašal 13,2 %, je še en velik razlog za zaskrbljenost.

Različne razmere v EU

Čeprav so v EU obstajale precejšnje razlike že pred krizo, je njena resnost razkrila vrsto neravnotežij, ki so se nabirale z leti. Kriza je še povečala čedalje večje razlike med državami članicami in pogosto tudi znotraj njih. Razlikovanje med cikličnimi in strukturnimi gibanji je v času skrajno neugodnih razmer še posebej težavno, poleg tega pa obstaja tveganje, da bo več učinkov krize postalo dolgotrajnih. Eden od njih je večja raznolikost gospodarskih razmer in uspešnosti znotraj EU. Ta raznolikost je očitna tudi pri pregledu napredka pri uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020.

1.2. Dolgoročni trendi, ki vplivajo na rast

Strategija Evropa 2020 se je začela z vizijo dolgoročnih izzivov, s katerimi se sooča EU. Kriza je močno izpostavila nekatere od teh vidikov, drugi pa so bili včasih zanemarjeni zaradi številnih drugih bolj perečih vprašanj na političnem dnevnem redu. Večina izzivov, opredeljenih leta 2010, ni izginila, nekateri so se celo okrepili.

¹⁵ Za najnovejše in podrobnejše podatke glej zimsko gospodarsko napoved Komisije za leto 2014, European Economy 2/2014.

Družbena sprememba

Evropska družba se spreminja pod vplivom domačih in svetovnih sil, ki se jim vsi prilagajamo: nove oblike mestnih in podeželskih načinov življenja, novi vzorci porabe in mobilnosti, nove in bolj raznolike družinske razmere, naraščajoča prisotnost tehnologije v vsakdanjem življenju itd. Na strategijo Evropa 2020 bosta vplivala predvsem dva trenda.

Prvič, staranje evropskega prebivalstva ustvarja nove razmere, ki hkrati prinašajo priložnosti in izzive. Staranje prebivalstva je postopen, a otipljiv proces: razmejitvena starostna meja, ki prebivalstvo deli na mlajšo in starejšo polovico, se je s 35,7 leta, kolikor je znašala v letu 1992, v letu 2012 zvišala na 41,5, do leta 2050 pa bi lahko dosegla 52,3 leta. Med letoma 1990 in 2050 naj bi se v EU podvojilo število prebivalcev, starejših od 65 let.

Staranje ima daljnosežen vpliv na evropsko družbo in gospodarstvo. Zaradi demografskih gibanj je in bo potrebna neto migracija. Neto migracija je od leta 1992 presegla naravno povečanje števila prebivalcev (razlika med številom rojstev in smrti) in zdaj predstavlja dve tretjini rasti evropskega prebivalstva. Gospodarska odvisnost – razmerje med številom brezposelnih in zaposlenih – se bo po pričakovanjih povečala z 1,32 v letu 2010 na 1,47 v letu 2030, pri čemer bo odvisnost starejših prinašala nove izzive za socialno ustreznost in finančno vzdržnost sistemov socialne varnosti. Število delovno sposobnega prebivalstva bo upadalo in vse bolj ga bodo sestavljali starejši delavci. To bo omejilo evropski potencial za rast, razen če bo lahko EU poskrbela, da bo več ljudi dobilo delo, ter zagotovila, da bodo delali bolj produktivno in dlje v skladu s povišanjem pričakovane življenjske dobe in števila let zdravega življenja.

Drugič, kriza je postavila v ospredje dolgotrajno vprašanje učinkovitosti in poštenosti glede premoženja, ki se ustvarja in deli prek rasti. Medtem ko sta BDP in premoženje na splošno še naprej naraščala, so se od sredine 1980-ih let prejšnjega stoletja neenakosti v Evropi – kot v drugih razvitih državah – povečevale. V razporejanju dohodka v EU so zdaj velike neenakosti: v povprečju je v letu 2012 najvišjih 20 % zaslužio 5,1-krat več dohodka kot najnižjih 20 %. To razmerje je bilo v EU precej različno, in sicer od 3,4 v Sloveniji in 3,5 na Češkem do več kot 6,0 v Grčiji, Romuniji, Latviji in Bolgariji, najvišje pa je bilo s 7,2 v Španiji. Kriza naj bi povzročila nadaljnje povečanje neenakosti in še bolj omejila prerazporeditvene sisteme. Vprašanje pravičnosti razporejanja pa povečuje težave pri obravnavanju izzivov, s katerimi se soočajo evropska gospodarstva.

Globalizacija in trgovina

EU je največji svetovni izvoznik in med največjimi trgovci z blagom. Prav tako je največji svetovni trgovec s storitvami, kjer ima še vedno velik potencial za rast. Po ocenah bo v prihodnjih 10–15 letih 90 % svetovne rasti v državah zunaj EU, zato je v interesu EU, da zagotovi, da bodo njena podjetja še naprej zelo konkurenčna in bodo lahko dostopala do novih trgov in koristila te vire rasti.

Pri globalizaciji ne gre samo za lajšanje trgovine in izmenjav. Gre za združitev globalnih vrednostnih verig in zagotavljanja izdelkov, storitev in tehnologij, ki jih

nobena posamezna država ne bi mogla proizvesti sama. Gre tudi za ustvarjanje pogojev za uravnoteženo partnerstvo in razvoj držav, začenši z državami, ki obkrožajo Evropo.

Zmožnost EU za konkurenčnost na mednarodni ravni se začne doma. EU ima veliko koristi od svoje vključitve v svetovno gospodarstvo, ki temelji na njenem notranjem trgu: dve tretjini blagovne menjave EU trenutno potekata znotraj meja EU. Svetovni uspeh evropskih podjetij v mednarodni trgovini zato ne odraža zgolj nacionalnih prednosti, ampak prek čezmejnih vrednostnih verig tudi udeležbo dobaviteljev v drugih državah EU, kar pomembno prispeva h konkurenčnosti. Poleg tega dokazi kažejo, da MSP, ki so aktivna na mednarodnih trgih, rastejo hitreje in so bolj inovativna od tistih, ki omejujejo svoje dejavnosti na lokalne trge.

Med krizo je EU trgovina neposredno koristila kot gonilna sila rasti, zato je bila zmožna ohraniti močan položaj na svetovnih trgih. Leta 2015 naj bi gospodarstvo EU kljub veliki odvisnosti od uvoza energije po pričakovanjih zabeležilo presežek na tekočem računu plačilne bilance v višini približno 1,5 % BDP (prilagojeno za trgovino znotraj EU) v primerjavi s primanjkljajem v višini 0,5 % BDP leta 2010. Ta trend odraža tudi dejstvo, da je številnim državam članicam zdaj uspelo ponovno doseči konkurenčnost in povečati izvoz.

Razvoj produktivnosti ter uporaba informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT)

Evropska rast je v zadnjih tridesetih letih zaostajala za rastjo drugih naprednih gospodarstev in velik del te naraščajoče vrzeli je posledica šibke rasti produktivnosti. Proizvodnja euroobmočja je leta 1980 znašala 90 % BDP na prebivalca ZDA, danes pa znaša okoli 70 %, za več gospodarstev euroobmočja pa celo manj kot 60 %.¹⁶ Pogosto je ocenjeno, da lahko reforme trgov proizvodov, storitev in dela, ki so dobro umerjene in časovno prilagojene potrebam posameznega gospodarstva, dolgoročno privedejo do precejšnjega povečanja produktivnosti. To bi zaradi velikih možnosti za reforme in pozitivnega učinka prelivanja iz osrednjih držav euroobmočja najbolj koristilo obrobni državam. Povečanje kakovosti človeškega kapitala, uspešnosti sistemov za raziskave, izobraževanje in usposabljanje ter njihovih zmogljivosti za spodbujanje inovacij je prav tako ključno za povečanje produktivnosti. Zaradi staranja prebivalstva in zmanjševanja števila delovno aktivnega prebivalstva v Evropi je še toliko bolj nujno, da se kot vir rasti poveča produktivnost.

Sodobne elektronske komunikacije in spletne storitve, vključno z e-upravo, so same po sebi pomembni gospodarski sektorji, poleg tega pa so prav tako ključno gibalno rasti in produktivnosti za gospodarstvo kot celoto. Zmanjšanje naložb v IKT in njene uporabe v Evropi predstavlja pomemben del vrzeli v produktivnosti dela med EU in ZDA. EU tudi pri naložbah v najsodobnejšo komunikacijsko infrastrukturo zaostaja za svojimi glavnimi konkurenti, zlasti kar zadeva infrastrukturo za mobilno telefonijo. Povprečna hitrost prenosa mobilnih podatkov v EU je za polovico slabša kot v ZDA,¹⁷ poleg tega pa ima Evropa le 6 % svetovnih naročin na mobilno omrežje 4G. V Južni Koreji je 58 % gospodinjstev povezanih z optičnimi vlakni do doma, v Evropi pa le

¹⁶ MDS, „Jobs and Growth: supporting European Recovery“, 2014.

¹⁷ „The state of the Internet“, Akamai (Q4 2012), Cisco VNI Mobile forecast (2013).

5 %. 54 % evropskih gospodinjstev ima dostop do omrežij naslednje generacije, ki imajo zmogljivost do 30 Mb/s. V novem gospodarstvu, ki temelji na podatkih, v vrednostni verigi skoraj ni evropskih podjetij.

Pritiski na vire in okoljska vprašanja

V dvajsetem stoletju se je svetovna poraba fosilnih goriv 12-krat povečala ob izkoriščanju 34-krat več materialnih virov. Danes posameznik v EU porabi 15 ton materiala na leto, od tega na leto ustvari za 5 ton odpadkov, polovica tega pa konča na smetiščih. Podjetja se soočajo z naraščajočimi stroški za osnovne surovine, energijo in minerale, pomanjkanje zanesljive oskrbe z njimi in cenovna nestanovitnost pa škodljivo vplivata na gospodarstvo. Pod pritiskom so viri mineralov, kovin in energije, prav tako pa tudi ribji staleži, lesne zaloge, voda, rodovitna zemlja, čisti zrak, biomasa in biološka raznovrstnost, prav tako pa tudi stabilnost podnebne sistema. Povpraševanje po hrani, krmi in vlakninah se lahko do leta 2050 poveča za 70 %, a 60 % največjih svetovnih ekosistemov, ki pomagajo proizvajati te vire, je že degradiranih ali pa se ne izkoriščajo trajnostno¹⁸. Kakovost vode in stopnje onesnaženosti zraka so v številnih delih Evrope še vedno problematične. Z netrajnostno rabo zemljišč se uničujejo rodovitna tla, propadanje zemlje se nadaljuje, uporaba zelene infrastrukture pa je še vedno pod optimalno. Podobno netrajnostna raba morskih voda ogroža krhko ravnovesje v morskih ekosistemih in vpliva na s tem povezane gospodarske dejavnosti, kot sta ribištvo in turizem.

Naš gospodarski sistem še vedno spodbuja neučinkovito rabo virov, s tem ko za nekatere od njih določa cene, ki so nižje od dejanskih stroškov. Svetovni poslovni svet za trajnostni razvoj ocenjuje, da je do leta 2050 treba doseči od 4- do 10-kratno povečanje učinkovite rabe virov, pri čemer so precejšnje izboljšave potrebne do leta 2020. Spodbujanje učinkovitejše rabe virov je gospodarsko zelo smiselno in bi moralo pripomoči k izboljšanju konkurenčnosti in dobičkonosnosti. Poveča pa lahko tudi zaposlovanje in gospodarsko rast: med krizo so se ukrepi za izboljšanje energetske učinkovitosti v gospodinjstvih izkazali kot še posebej koristni pri spodbujanju lokalnega povpraševanja po lokalnih delovnih mestih in pri ustvarjanju finančnih prihrankov v daljšem časovnem obdobju.

1.3. Približevanje ciljem strategije Evropa 2020

Ob upoštevanju navedenega je približevanje ciljem strategije Evropa 2020 neizogibno različno (glej Prilogo 2). Kriza je imela nedvomno očiten učinek, zlasti na stopnje brezposelnosti in revščine, ter je zavrla napredek pri približevanju drugim ciljem, razen učinka na zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Povečala je tudi razlike v uspešnosti med državami članicami na več področjih, kot sta zaposlovanje in R&R. Na napredek so vplivale tudi različne stopnje odzivanja politike v EU.

Kljub krizi pa so obstajala tudi pozitivnejša strukturna gibanja, na primer na področju poučenosti, kar je privedlo do uvajanja bolj trajnostne energetske kombinacije in zmanjšanja ogljične intenzivnosti gospodarstva. Relativno odpornost stopnje delovne

¹⁸ COM(2011) 571.

aktivnosti med krizo v številnih državah lahko skupaj z napredkom, doseženim v prejšnjem obdobju, razumemo kot znak boljšega delovanja trga dela v primerjavi s preteklim obdobjem.

V naslednjem oddelku so opisani glavni dosežki na vsakem od petih ciljnih področij.

Zvišanje stopnje delovne aktivnosti prebivalstva med 20. in 64. letom starosti na vsaj 75 %

Stopnja delovne aktivnosti v EU je v letu 2012 znašala 68,4 % v primerjavi z 68,5 % v letu 2010 in 70,3 % na vrhuncu leta 2008. Na podlagi nedavnih gibanj pa naj bi se do leta 2020 zvišala na približno 72 %. Doseganje nacionalnih ciljev bi to stopnjo zvišalo na 74 %, kar je tik pod ciljem za leto 2020.

Nacionalna uspešnost je zelo različna; Švedska in Nemčija imata visoko stopnjo delovne aktivnosti in se že približujeta svojima nacionalnima ciljema, Španija, Grčija, Bolgarija in Madžarska pa so najbolj oddaljene od njih. Večina najuspešnejših držav na področju zaposlovanja je od leta 2000 dosegla očiten napredek. Vendar je upad zaposlovanja med letoma 2000 in 2012 močno prizadel večino držav članic, ki imajo trenutno najnižje stopnje zaposlenosti. Stanje na področju zaposlovanja se precej razlikuje tudi med regijami, kar kaže na neujemanje povpraševanja in ponudbe ter omejeno geografsko mobilnost v EU. Vendar je med krizo veliko držav članic začelo izvajati reforme trga dela, zaradi katerih bodo ti v prihodnje bolj odporni, čeprav bodo rezultati vidni šele čez nekaj časa.

Za doseg cilja 75 % bo potrebnih dodatnih okoli 16 milijonov zaposlenih moških in žensk. Čeprav bo na voljo velik delež mladih in dobro izobraženih ljudi, bo za doseg cilja treba izkoristiti tudi potencialno delovno silo, ki jo v veliki meri sestavljajo ženske, starejši in doslej neaktivni odrasli, vključno z migranti. Ti zadnji dve skupini sta v povprečju običajno manj izobraženi kot preostanek delovne sile. To pomeni, da jih bo morda težje aktivirati, pa tudi, da se bodo verjetno pridružili manj kvalificiranemu deležu delovne sile, čeprav dokazi kažejo, da se bo prihodnje povpraševanje osredotočilo na visoko, ne pa na nizko kvalificirano delovno silo. Aktivne politike trga dela skupaj s strategijami vseživljenjskega učenja in celostnimi integracijskimi politikami tako še vedno ostajajo ključnega pomena za doseganje ciljev na področju zaposlovanja.

Povečanje skupnih javnih in zasebnih naložb v R&R na 3 % BDP

Glede na stopnjo 2,06 % v letu 2012 in omejen napredek ni verjetno, da bo dosežen cilj v višini 3 % za leto 2020. Naložbe v raziskave in razvoj naj bi se po napovedih do leta 2020 zvišale na 2,2 %. Če bodo države članice dosegle svoje nacionalne cilje, bi lahko ta delež znašal 2,6 %.

Večina držav članic je od leta 2000 povečala raven javnih in zasebnih naložb v raziskave in razvoj (razen nekaterih držav, kot so Hrvaška, Luksemburg, Združeno kraljestvo in Švedska). Estonija je imela največjo rast med letoma 2000 in 2012 in je trenutno na tem področju nad povprečjem EU.

Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za najmanj 20 % v primerjavi z ravnmi iz leta 1990, povečanje deleža energije iz obnovljivih virov v končni porabi energije na 20 % in premik v smeri 20-odstotnega povečanja energetske učinkovitosti

Te cilje je na splošno mogoče doseči do leta 2020 in napredek je že opazen:

- EU je do leta 2012 že dosegla 18-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Sedanje podnebne in energetske politike so prinesle napredek, pomemben učinek na zmanjšanje emisij pa je imela tudi upočasnitev gospodarske rasti. Ne glede na sedanje okrevanje gospodarstva in zaradi strukturnih izboljšav lahko do leta 2020 pričakujemo nadaljnji napredek in bi lahko dosegli zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za 24 % v primerjavi z letom 1990, s čimer bi presegli cilj.¹⁹ Vendar glede na nacionalne napovedi v 13 državah članicah obstoječe politike ne bodo zadoščale za dosego nacionalnih ciljev do leta 2020.
- Delež energije iz obnovljivih virov, ki je leta 2000 znašal 7,5 %²⁰, je v letu 2012 že dosegel 14,4 %²¹. Cilj 20-odstotnega deleža do leta 2020 se zdi dosegljiv in je lahko celo presežen (okoli 21 %). Ta napredek pomeni, da je EU vodilna svetovna sila na področju globalnih naložb v obnovljive vire energije. EU je na primer do konca leta 2012 zgradila infrastrukturo za približno 44 % svetovne električne energije iz obnovljivih virov (razen energije iz hidroelektrarn).
- Poraba primarne energije se je od leta 2006, ko je bila najvišja, do leta 2012 zmanjšala za približno 8 %. Za dosego cilja bi bilo do leta 2020 potrebno dodatno zmanjšanje v višini 6,3 %. Velik del zmanjšanja porabe je posledica upočasnitve gospodarske rasti, zato bi lahko okrevanje omejilo napredek pri doseganju cilja. Vendar se dogajajo tudi nekateri strukturni premiki: energijska intenzivnost gospodarstva EU se je med letoma 1995 in 2011 zmanjšala za 24 %, v industriji pa je bilo izboljšanje približno 30-odstotno.

Na splošno EU, poleg kratkoročnega učinka krize, enakomerno prekinja povezavo med gospodarsko rastjo in emisijami toplogrednih plinov – med letoma 1990 in 2012 se je BDP EU povečal za 45 %, emisije pa so se zmanjšale za 18 %.

Zmanjšanje stopenj prezgodnjega opuščanja šolanja pod 10 % ter povečanje deleža prebivalstva med 30. in 34. letom starosti z zaključenim terciarnim izobraževanjem na vsaj 40 %

Te cilje je na splošno mogoče doseči do leta 2020:

- Delež šolskih osipnikov se je znižal s 15,7 % leta 2005 na 12,7 % leta 2012, pri čemer je polovica držav članic že dosegla svoje cilje, ali pa se jim približala. Čeprav je del tega znižanja lahko posledica težjih zaposlitvenih razmer, obstajajo

¹⁹ Komisija je januarja 2014 uvedla okvir za energetske in podnebne politike do leta 2030. Med glavnimi cilji novega okvira so zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za 40 % glede na ravni iz leta 1990, zavezujoč cilj na ravni EU za energijo iz obnovljivih virov v višini vsaj 27 % in ponovna zavzetost za politike za energetske učinkovitost – COM(2014) 15.

²⁰ Študija, ki jo je naročila Evropska komisija.

²¹ EurObserv'ER.

tudi dokazi o strukturnih izboljšavah in po pričakovanjih se bo trend še nadaljeval, vendar počasneje.

- Delež mladih z zaključenim terciarnim izobraževanjem se je zvišal z 27,9 % v letu 2005 na 35,7 % v letu 2012. Čeprav se to lahko od države do države razlikuje, se tudi ta trend smatra za strukturnega in po pričakovanjih bo cilj za leto 2020 dosežen.

Zmanjšati tveganje izpostavljenosti revščini in socialne izključenosti za vsaj 20 milijonov ljudi

Število ljudi, ki jih ogrožata revščina in socialna izključenost v EU (to zajema ljudi na robu finančne revščine, ki živijo v materialnem pomanjkanju ali v gospodinjstvih brez zaposlenih), se je povečalo s 114 milijonov leta 2009²² na 124 milijonov leta 2012.

EU se je tako še bolj oddaljila od svojega cilja, ki je 96,4 milijona ljudi do leta 2020, in zaenkrat ni nobenih znakov, ki bi kazali na hiter napredek pri odpravi tega stanja, saj bi lahko število ljudi, ki jih ogroža revščina, do leta 2020 znašalo okoli 100 milijonov. Razmere so se še posebej poslabšale v nekaterih državah članicah in so posledica povečanja močnega materialnega pomanjkanja in deleža gospodinjstev brez zaposlenih. Kriza je pokazala, da so potrebni učinkoviti sistemi socialnega varstva.

2. ALI STRATEGIJA EVROPA 2020 UČINKUJE?

Ali in v kakšnem obsegu je strategija Evropa 2020 prispevala k navedenim trendom, je treba še oceniti. Javno posvetovanje, ki bo predvidoma izvedeno pozneje letos, bo pomembno zaradi zbiranja dokazov in zagotavljanja prispevka v postopku pregleda. Kljub temu je mogoče oblikovati več začasnih ugotovitev o glavnih značilnostih strategije.

2.1. Vloga ciljev

Pet krovnih ciljev je bilo leta 2010 predstavljenih kot ambicioznih, a dosegljivih političnih ciljev za EU. Ključnega pomena za spremljanje trendov v državah članicah so tudi kazalniki. Poleg količinsko opredeljivih dosežkov cilji prispevajo tudi k spremembi kakovosti in narave evropskega modela rasti. Kot je prikazano zgoraj, je bil doslej dosežen neenakomeren napredek.

O uporabi ciljev in kazalnikov se redno razpravlja na ravni EU. Temu je bila pred kratkim namenjena posebna pozornost v okviru prizadevanj za okrepitev ekonomskega upravljanja EU in poglobitev ekonomske in monetarne unije (EMU). Komisija je poročala o širini kazalnikov, ki se uporabljajo in so na voljo na ravni EU.

Krovni cilji strategije Evropa 2020 imajo več značilnih omejitev:

- Cilji niso izčrpn. Na ravni EU obstajajo številni količinsko opredeljeni cilji in kazalniki za spremljanje uspešnosti v določenem času, v državah in na različnih področjih politik. Nekateri ključni kazalniki, na katere je tudi največ

²²

Podatki za EU-27.

pripomb, se uporabljajo za oceno javnih financ v okviru pakta za stabilnost in rast. V okviru postopka EU v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem je bil razvit tudi nov sistem kazalnikov za podporo preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij, in sicer poleg novega sistema ključnih socialnih in zaposlovalnih kazalnikov uspešnosti. Obstajajo pa tudi drugi cilji na več področjih, ki so v zadnjih letih pogosto dogovorjeni v sestavah Sveta, kot je na primer pokritost s širokopasovnim dostopom do interneta v okviru vodilne pobude „Digitalna agenda za Evropo“. Težnja po predlogih za dodajanje ali menjavanje kazalnikov je torej prisotna, vendar je tako kot pri lizbonski strategiji izziv v tem, da se prepreči razredčitev prednostnih nalog in ohrani osredotočenost na najpomembnejše.

- Cilji so politično zavezujoči. V nasprotju s paktom za stabilnost in rast ali celo novim postopkom EU v zvezi s makroekonomskim neravnotežjem, kjer so referenčne vrednosti ali merila natančno določene v pravnih podlagah, vključno z morebitnimi sankcijami, so cilji strategije Evropa 2020 predvsem politične narave. Obstajata pa dve izjemi: cilja glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov in uporabe energije iz obnovljivih virov, ki sta podprta s pravno zavezujočim okvirom na ravni EU, vključno z vrednostmi, ki jih je treba doseči na nacionalni ravni do leta 2020. Politična narava ciljev v skladu z načelom subsidiarnosti odraža glavno vlogo, ki se pričakuje od nacionalnih vlad pri izvajanju strategije. Tako se je na primer izkazalo, da se je težko dogovoriti o izobraževalnih ciljih na ravni EU in države članice se niso mogle dogovoriti o enotnem kazalniku za cilj zmanjšanja števila ljudi, ki jih ogroža revščina, zato se običajno uporablja kazalnik, sestavljen iz treh elementov.
- Še vedno je potrebna kvalitativna ocena. Vsak cilj ima svoje omejitve. Cilj za R&R je v bistvu „vhodni“ cilj, pri katerem se poroča o deležu javnih in zasebnih odhodkov. Zato Evropska komisija na zaprosilo Evropskega sveta kot dopolnitev tega cilja pripravlja dopolnilni kazalnik, ki bo kazal tudi „rezultate“ inovacij.²³ Podobno tudi cilji za zaposlovanje in izobraževanje ne povedo veliko o kakovosti zasedenih delovnih mest ali ravni ali ustreznosti osvojenega znanja. Poleg tega povprečne vrednosti na ravni EU ali na nacionalni ravni pogosto skrivajo zelo pomembne razlike v starosti, spolu ali po regijah. Zato so za razlago ciljev in dejanskih razmer v državah članicah pomembni dopolnilni kazalniki, podrobnejša analiza ter kvantitativne informacije. Pomembno je tudi upoštevati, da so nekateri cilji, kot so tisti na področju izobraževanja, bolj neposredno povezani z javnimi organi, medtem ko drugi, kot je zaposlovanje ali poraba za R&R, odražajo širše gospodarske trende.

Krovni cilji pa imajo več jasnih prednosti:

- Cilji ponazarjajo dinamične spremembe, ki jih spodbuja strategija Evropa 2020. Čeprav ima EU več kot dovolj kazalnikov, sedanji niz ciljev omogoča občutek osredotočenosti na tri razsežnosti modela pametne, trajnostne in vključujoče rasti, ki ga spodbuja strategija. Cilji pri tem izražajo dolgoročnojšo usmeritev, ki je potrebna za ohranjanje prihodnosti Evrope, ter se uporabljajo

²³

COM(2013) 624.

kot referenčna merila za usmerjanje politike. Poleg tega so tesno povezani med seboj in se vzajemno krepijo, napredek pri eni razsežnosti namreč spodbuja napredek pri drugi.

- Cilji imajo svojo vlogo tudi kot sidro politike. Kot je razvidno iz Priloge, so države članice prenesle cilje na ravni EU v svoje nacionalne. Njihov obstoj omogoča pregledno navzkrižno primerjanje po temah in državah, čeprav so v različnih državah članicah deležni različno obsežnega oglaševanja in zavzetosti pri njihovem doseganju. Nekaterne države članice (Belgija, Češka republika, Nemčija, Španija, Francija, Litva) so na primer poleg splošnega cilja za zaposlovanje določile tudi nacionalne cilje, razčlenjene po spolu, s čimer so zagotovile ciljne stopnje delovne aktivnosti za ženske. Vendar nacionalni cilji niso dovolj ambiciozni, da bi skupaj dosegli cilj, določen na ravni EU. Prispevajo pa k spremljanju napredka in razpravi o njem na ravni EU. Tako so na primer že imeli pomembno vlogo pri analizi, na podlagi katere so bila pripravljena priporočila za posamezne države, ter pri razpravi o prednostnih nalogah med načrtovanjem evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020 (glej spodaj).
- Cilje je mogoče zlahka spremljati. Dejstva in številčni podatki o ciljih ter številni z njimi povezani kazalniki so zlahka dostopni prek Eurostata, statističnega urada EU. Izkušnje drugih mednarodnih institucij, kot jih imajo OECD pri svojem delu na področju „kakovosti življenja“, raziskava PISA o pismenosti ali Svetovna banka pri delu na področju enostavnosti poslovanja, so tudi pokazale, da so namenske analize učinkovita komunikacijska orodja.

Cilji sami po sebi niso glavni namen. Čeprav so njihove omejitve znane, je mogoče reči, da krovni cilji strategije Evropa 2020 pomagajo meriti in voditi različne vidike strategije, s čimer pripomorejo k usmerjanju politične zavesti in osredotočenosti tako na nacionalni ravni kot na ravni EU.

2.2. Vloga vodilnih pobud in z njimi povezanih vzvodov na ravni EU

Leta 2010 predstavljene vodilne pobude so bile mini delovni programi za ključna področja strategije. Vsebovale so več specifičnih ukrepov na ravni EU in nacionalni ravni po tematskih področjih (glej Prilogo 3). Komisija je doslej predstavila večino na začetku predvidenih pobud in številne so bile sprejete, čeprav je še presojanje za oceno ukrepanja po njih in njihovega učinka.

Komisija je glavne ukrepe politike in zakonodaje na ravni EU predložila kot del svojega letnega delovnega programa ter o njih razpravljala z drugimi institucijami, zato je bilo za njihovo sprejetje in izvajanje neizogibno potrebno nekaj časa. Druge pobude nezavezujočega prava, ki so bile pogosto razvite v tesnem sodelovanju s sektorskimi ministrstvi in zainteresiranimi stranmi na zadevnih področjih in so včasih prejele sredstva EU, so morda imele bolj neposreden učinek na terenu. Komisija si bo med posvetovalnim obdobjem prizadevala za zbiranje dokazov o njihovem učinku.

Vodilne pobude poleg svoje vloge katalizatorja za ukrepanje na ravni EU prinašajo tudi določeno dediščino:

- Prispevale so k vzajemnemu učenju in tematskemu znanju na ravni EU, tudi prek mreženja in zbiranja dokazov. Razvit je bil na primer namenski mehanizem za spremljanje za ocenjevanje napredka držav članic pri uvajanju evropskega raziskovalnega prostora. Drugi primeri so zbor za digitalne tehnologije, na katerem se srečujejo zainteresirane strani s tega področja, letni pregled uspešnosti digitalne agende in povečana osredotočenost na industrijsko konkurenčnost na več področjih.
- Občasno so služile kot vodilo za porabo financiranja EU v obdobju 2007–2013 ter zagotovile okvir za načrtovanje sredstev EU za obdobje 2014–2020. Eden takšnih primerov so akcijske skupine za mlade, ki jih je uvedla Komisija januarja 2012, da bi državam članicam, ki so jih najbolj prizadele naraščajoče stopnje brezposelnosti mladih, pomagala pri reprogramiranju sredstev EU za to prednostno nalogo. Drugi primeri se nanašajo na nov celosten pristop programa Erasmus+ in novega programa Obzorje 2020, programa EU za financiranje raziskav in inovacij, v katerem je poudarek na odličnosti v znanosti, vodilni vlogi industrije in pomembnosti reševanja družbenih izzivov, zato dopolnjuje cilje partnerstev za inovacije, predvidenih v vodilnih pobudah. Poleg tega so bila določena namenska sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj za naložbe v nizkoogljično gospodarstvo.
- Več od teh je sprožilo ali navdihnilo ukrepe politike v državah članicah, tudi na regionalni in nacionalni ravni, ki dopolnjujejo pobude EU, npr. na področjih, kot so digitalno gospodarstvo ali raziskave in inovacije. Razvoj strategij za pametno specializacijo na nacionalni ali regionalni ravni na primer prispeva k lokalni rasti. Poleg tega je več kot 20 držav članic in regij uvedlo programe v okviru digitalne agende.

Poleg vodilnih pobud so se cilji in sredstva strategije Evropa 2020 spodbujali prek treh glavnih politik na ravni EU:

- Evropski enotni trg z več kot 500 milijoni potrošnikov ostaja najmočnejši vzvod za rast na ravni EU in sprejeti so bili novi ukrepi za večji izkoristek njegovega potenciala. V aktih za enotni trg I in II je opredeljenih 24 ključnih ukrepov, na primer na področju digitalnega gospodarstva, energetike, prometa, javnih naročil in varstva potrošnikov, ki jih je zakonodajalec že sprejel ali pa so tik pred sprejetjem. Za spremljanje napredka in opredelitev področij za ukrepanje se objavlja letno poročilo o stanju integracije. Tudi konkurenčna politika je podpirala cilje enotnega trga. Na področjih, kot je dolgoročno financiranje gospodarstva, sta bila uvedena strateško razmišljanje in posvetovanje.
- Čeprav znaša proračun EU le približno 1 % BDP EU, lahko deluje kot pomemben katalizator za spodbujanje rasti. Novi finančni okvir EU za obdobje 2014–2020 je močno usklajen s prednostnimi nalogami strategije Evropa 2020, kot ponazarjata preoblikovanje programov na ravni EU in izbira prednostnih nalog za vlaganje sredstev EU v državah članicah, tudi v smislu pogojenosti pomoči EU.

- Program EU na področju zunanje politike je pomemben vir potencialne rasti in delovnih mest, čeprav bi se dalo narediti še korak naprej proti boljšemu povezovanju notranje in zunanje politike EU in zagotovitvi, da Evropa govori z enim glasom. Trgovina je zaradi vloge zunanjega povpraševanja in velikega obsega agende EU postala ključni vzvod za rast in delovna mesta. Pogajanja z Združenimi državami Amerike in Japonsko bi morala prinesiti ambiciozne sporazume in ustvariti precejšnje gospodarske koristi. Na področjih, kot so razvojna politika, globalni standardi, zmanjšanje tveganja naravnih nesreč ali boj proti podnebnim spremembam, je EU bila in bo še naprej zelo dejavna partnerica na svetovnem prizorišču, pri čemer bo kot doslej zastopala svoje cilje, vrednote in interese.

2.3. Vloga evropskega semestra

Ekonomsko upravljanje EU je bilo od sprejetja strategije Evropa 2020 močno okrepljeno (glej okvir 1). Z usklajevanjem ekonomskih politik je postal evropski semester ključen za izvajanje reform med nacionalno ravno in ravno EU, saj zagotavlja, da EU in njene države članice usklajujejo svoje ekonomske politike in prizadevanja za spodbujanje rasti in novih delovnih mest.

Glavne stopnje evropskega semestra so opisane v Prilogi 1: cikel se vsako leto začne z letnim pregledom rasti, ki ga objavi Komisija in v katerem so določene prednostne naloge za EU, o tem nato razpravljajo države članice med pripravo na pomladansko zasedanje Evropskega sveta, prav tako pa to upoštevajo pri pripravi svojih nacionalnih programov reform in programov za stabilnost ali konvergenco, ki jih predložijo aprila. Komisijina ocena programov se odraža v priporočilih za posamezne države, ki jih nato sprejmeta Svet in Evropski svet. V proces se je aktivno vključil tudi Evropski parlament, na primer s svojim „parlamentarnim tednom“ zgodaj januarja, kjer razpravlja o širših prednostnih nalogah, ter z rednimi „gospodarskimi dialogi“, ki jih organizira s ključnimi akterji na ravni EU in na nacionalni ravni. Okrepljeno je bilo tudi sodelovanje socialnih partnerjev v evropskem semestru.²⁴

O ciljih strategije Evropa 2020 se razpravlja v okviru evropskega semestra in so sestavni del njegovih stopenj, saj se med drugim upoštevajo pri izbiri prednostnih nalog v letnem pregledu rasti, poleg tega so bistveni del analize, na podlagi katere se pripravijo letna priporočila za posamezne države; države članice so pozvane, da v svojih nacionalnih programih poročajo o doseganju napredka pri svojih ciljih.

Priznati je mogoče nekaj prvih dosežkov:

- Evropski semester zagotavlja verodostojen okvir za izvajanje politike, pri čemer letna priporočila za posamezne države že zagotavljajo prve rezultate v smislu političnih reform, kot je navedeno v letnem pregledu rasti za leto 2014.²⁵ Kombinacija prednostnih nalog EU in priporočil za posamezne države je bistvenega pomena za upoštevanje specifičnih razmer v posameznih državah članicah. Medtem ko skupni cilji določajo smer in lajšajo doseganje napredka pri uresničevanju skupnega načrta reform in posodobitve, EU ne želi

²⁴ COM(2013) 690, Krepitev socialne razsežnosti ekonomske in monetarne unije, 2.10.2013.

²⁵ COM(2013) 800.

uporabiti „univerzalnega“ pristopa, ampak sproti prilagaja svoje smernice posameznim državam članicam.

- Evropski semester zagotavlja celosten nadzor in pomaga pri usklajevanju ekonomskih in proračunskih prednostnih nalog. Drugače povedano, poudarja pomembnost doseganja in ohranjanja vzdržnih javnih financ ter izkoriščanja potenciala evropskih gospodarstev za rast ob upoštevanju razmer na ravni EU in v posameznih državah članicah.
- Evropski semester je prispeval k okrepitvi stikov med ravno EU in nacionalno ravno ter večji interakciji med državami članicami, kar je pripomoglo, da je EU držala skupaj. Časovni razpored in postopki evropskega semestra so bili izboljšani in se počasi ustaljujejo. Evropski semester omogoča proaktivne razprave na ravni EU, da se prepreči nastajanje ali poglobljanje težav (pred sprejetjem nacionalnih odločitev), in redno spremljanje napredka (z usmerjanjem in morebitnim nalaganjem sankcij v primerih, ko so potrebni korektivni ukrepi).
- Zmogljivosti za analizo in spremljanje so bile okrepljene na ravni EU. Novo ekonomsko upravljanje EU temelji na močnejši in bolj povezani zbirki dokazov za izvajanje, z boljšo uporabo skupnih analitičnih okvirov, kazalnikov in političnih ocen. Izkušnje držav v programih makroekonomskega prilagajanja, za katere se torej ne uporabljajo uradni postopki evropskega semestra, zagotavljajo skrajni, a pomemben poskusni primer: Komisija in številne države članice so morale uporabiti pomembne vire, tudi na terenu, da so tem državam zagotovile neposredno in konkretno podporo s političnim svetovanjem in tehnično pomočjo na upravni ravni. To je vzorčen primer uporabe skupnega strokovnega znanja, ki ga je mogoče mobilizirati znotraj EU.
- O nekaterih zamislih za dokončanje strukture EMU, kot je mehanizem za lažje predhodno usklajevanje načrtov večjih gospodarskih reform, ki lahko imajo pomembne učinke prelivanja na druge države članice, se še vedno razpravlja, kot tudi o zamislih za vzajemno dogovorjene pogodbene ureditve in s tem povezane mehanizme solidarnosti (tj. finančne spodbude).

Treba je opozoriti tudi na nekaj prvotnih izzivov in omejitev:

- Ker je bilo treba nujno reševati krizo, je bilo včasih izziv uskladiti kratkoročne izredne razmere z dolgoročnejšimi potrebami. Za priporočila za posamezne države članice je značilno, da so osredotočena samo na izbrana področja in predlagajo konkretne ukrepe, ki jih je treba sprejeti v naslednjem letu, pri čemer se seveda razume, da ni mogoče storiti vsega naenkrat. Hkrati je bistveno, da takšni ukrepi temeljijo na jasni viziji tega, kam vodijo dolgoročno. V številnih primerih priporočila za posamezne države iz leta 2013 poudarjajo potrebo po ohranitvi določenih odhodkov, ki spodbujajo rast ob sočasnem izpolnjevanju fiskalnih ciljev. Izbor prednostnih nalog se bo lahko načeloma odmaknil od izrednih razmer, ko se bo Evropa rešila iz krize.
- Učinkovitost semestra ni odvisna le od zavezanosti vsake države članice izvedbi priporočil, ampak tudi od skupne zmogljivosti akterjev EU, da obravnavajo ta vprašanja kot zadeve, ki so v skupnem interesu, ter zagotovijo

močan večstranski nadzor. V zvezi s tem bi bilo vlogo različnih akterjev mogoče nadalje pojasniti in okrepiti. Različne sestave Sveta so na primer okrepile medsebojne preglede in večstranski nadzor.

- Ozaveščenost in občutek lastništva pri vseh ustreznih akterjih – vladah, parlamentih, regionalnih in lokalnih organih, socialnih partnerjih in vseh zainteresiranih straneh – sta ključni pogoj za uspeh. V številnih državah članicah je mogoče še izboljšati sodelovanje različnih zainteresiranih strani pri izvajanju strategije. Pri tem bi bilo treba ponovno oceniti vlogo nacionalnih programov reform. Na evropski ravni sta Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij še posebej dejavna pri skrbnem spremljanju izvajanja strategije Evropa 2020 in s spodbujanjem ukrepanja v državah članicah, tudi na regionalni in lokalni ravni, s čimer odražata večplastno strukturo upravljanja v EU. Tudi Komisija je okrepila svoja predstavništva v državah članicah, da bi povečala kakovost svojega sodelovanja z organi in zainteresiranimi stranmi v državah članicah.
- Vedno večje število postopkov, dokumentov in pravnih stopenj na ravni EU prinaša tveganje preobremenitve procesa in zmanjšanja njegove preglednosti. Tudi spreminjanje časovnega razporeda lahko negativno vpliva na občutek lastništva pri določenih akterjih. Izziv v naslednjih letih bo tako okrepiti institucionalno in upravno infrastrukturo, na katerih temelji evropski semester, hkrati pa poskrbeti, da ostaja politično voden in usmerjen proces (ne pa birokratski).

Pregled evropskega semestra skupaj z letošnjih pregledom strategije Evropa 2020 je torej izveden ob pravem času.

ZAKLJUČEK

Razlogi za izvajanje strategije Evropa 2020 so v letu 2014 enako pomembni, kot so bili v letu 2010.

EU je bila več desetletij sinonim za večje gospodarsko povezovanje, kar je prineslo povečan pretok blaga, storitev, dela in financ po vsej EU. To je napajalo konvergenco in dohodke ter višalo življenjski standard po vseh državah, zato je bila EU označena za unikaten „konvergenčni stroj“²⁶ na svetu. Ta konvergenčni proces se je zaradi kopičenja neravnotežij in pod pritiskom krize upočasnil in v nekaterih delih Evrope celo nazadoval.

Po najhujši gospodarski in finančni krizi v generaciji mora EU okrepiti svojo strategijo za pametno, trajnostno in vključujočo rast, da bo lahko izpolnila pričakovanja svojih državljanov in ohranila svojo vlogo v svetu. Zdaj je pravi čas za pregled strategije, da se lahko v drugi polovici desetletja do leta 2020, tj. v obdobju po krizi, določijo prave prednostne naloge politike za EU.

²⁶ Svetovna banka, „Golden growth – restoring the lustre of the European economic model“, 2012.

Analiza, predstavljena v tem sporočilu, kaže, da so bile izkušnje s cilji in vodilnimi pobudami strategije Evropa 2020 različne. EU se približuje ali pa je že zelo blizu ciljem na področju izobraževanja, podnebja in energetike, ne pa tudi zaposlovanja, raziskav in razvoja ali zmanjšanja revščine. Kljub temu so cilji na ravni EU pripomogli k osredotočenosti na dolgoročnejshe osnovne značilnosti, ki so bistvene za prihodnost evropske družbe in gospodarstva. Prenos teh ciljev na nacionalno raven pa je pomagal izpostaviti več neprijetnih gibanj – naraščajočo vrzel med najbolj in najmanj uspešnimi državami članicami in naraščajočo vrzel med regijami v državah članicah in po državah članicah. Med krizo so se pokazale tudi čedalje večje neenakosti pri porazdelitvi bogastva in dohodka. Izkušnje tudi kažejo, da sta aktivno sodelovanje in udeležba regij in mest, ki so odgovorna za uresničevanje številnih politik EU, ključnega pomena pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020. To so izzivi, ki jih je treba obravnavati med pregledom in poznejšo prilagoditvijo strategije.

Ekonomsko upravljanje EU, ki se letno izvaja prek evropskega semestra, je bilo v zadnjih letih močno okrepljeno in je potencialno močan instrument za uresničevanje prednostnih nalog po krizi, ki bodo potrebne za izpolnitev ciljev strategije Evropa 2020. Ključne politike EU, kot so večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 in njegovi različni programi, so bile oblikovane za upoštevanje izkušenj, pridobljenih v evropskem semestru, in podpiranje doseganja ciljev strategije Evropa 2020, s čimer so zagotovile osnovo za pripravo prihodnje politike na ravni EU in nacionalni ravni.

Komisija v tem sporočilu predstavlja svojo analizo doslej doseženega v okviru strategije Evropa 2020. To obdobje je bilo z več vidikov uporabljeno za položitev temeljev za rezultate, ki bi se morali pokazati v naslednjih letih. Komisija si je prav tako prizadevala pokazati učinek krize na pričakovane rezultate.

Pri tem na tej stopnji ni sprejela sklepov o politikah niti podala priporočil na to temo. Komisija glede na obsežnost spremembe, ki jo je kriza povzročila EU, njenim državam članicam, mestom in regijam, meni, da je nujno začeti posvetovanja na ravni celotne EU z vsemi zainteresiranimi stranmi o pridobljenih izkušnjah in glavnih dejavnikih, ki bi morali oblikovati naslednje stopnje strategije EU za rast v obdobju po krizi. Komisija bo izvedla javno posvetovanje na podlagi analize iz tega sporočila, na katerega bo povabila vse zainteresirane strani, da prispevajo svoja stališča. Po posvetovanju bo v začetku leta 2015 pripravila predloge za nadaljnje izvajanje strategije.