



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 5.3.2014.
COM(2014) 130 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Provjera napretka strategije Europa 2020.
za pametan, održiv i uključiv rast**

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU
REGIJA**

**Provjera napretka strategije Europa 2020.
za pametan, održiv i uključiv rast**

UVOD¹

Početkom 2010. Komisija je predložila strategiju Europa 2020., koja je pokrenuta kao strategija EU-a za pametan, održiv i uključiv rast.² Cilj je bio poboljšati konkurentnost EU-a uz zadržavanje modela socijalnog tržišnog gospodarstva i znatno poboljšanje učinkovitoga gospodarenja resursima. Kada je pokrenuta, strategija Europa 2020. bila je predvodnik u poticanju modela rasta koji izlazi iz okvira jednostavnog povećanja BDP-a. Danas postoji mnogo tijela koja potiču pametan, održiv i uključiv rast kao ključan element gospodarskog razvoja.

Strategija Europa 2020. pokrenuta je u kontekstu nižih razina rasta i produktivnosti u odnosu na one u drugim razvijenim zemljama te u gospodarskom i socijalnom okruženju koje se naglo pogoršavalo uoči najveće svjetske financijske krize s kojom se EU dosad suočio. U obzir su uzeta iskustva iz Lisabonske strategije za rast i radna mjesta koja je pokrenuta 2000., obnovljena 2005., a bila na snazi do 2010. U osnivačkom dokumentu jasno je navedeno da je „kratkoročni prioritet (bio) uspješan izlazak iz krize”, ali „za postizanje održive budućnosti” EU mora „ukloniti svoje strukturne slabosti” i „već sada planirati budućnost izvan kratkoročnih ciljeva”. Cilj je bio „izaći iz krize ojačani i EU pretvoriti u pametno, održivo i uključivo gospodarstvo s visokom stopom zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije.”³

Strategija je zamišljena kao partnerstvo između EU-a i njegovih država članica, s nizom ciljeva usmjerenih na prioritete pametnog, održivog i uključivog rasta i posebnim sustavom za ostvarenje ciljeva. Njome je obuhvaćeno pet međusobno povezanih glavnih ciljeva koje EU do 2020. mora postići u područjima zapošljavanja, istraživanja i razvoja, klimatskih promjena i energije, obrazovanja i borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Ti se ciljevi mogu proširiti, ali smatra se da služe kao primjer vrste dinamičnih promjena koje se strategijom promiču.

Kako bi ubrzala napredak na razini EU-a, Komisija je pokrenula sedam vodećih inicijativa⁴ s posebnim programima rada u područjima koja su utvrđena kao važne poluge za rast. Osim toga, strategija je poslužila kao okvir za djelovanje na razini EU-a u području jedinstvenog tržišta, proračuna EU-a za razdoblje od 2014. do 2020. i plana vanjske politike EU-a.

U svim revizijama strategije Europa 2020. mora se voditi računa o financijskoj i gospodarskoj krizi posljednjih godina i mjerama koje je EU poduzeo za njezino rješavanje (vidi polje 1.). Dok se kriza širila i poprimala nove oblike, poseban izazov za EU bio je prekinuti začarani krug između rastućih razina državnog duga, zarazne financijske nestabilnosti i niskog ili čak negativnog rasta. Za to su posebno u europodručju bile potrebne i kratkoročne i sistemske mjere, poput osiguranja kreditne

¹ Ako nije drugačije navedeno, brojke navedene u ovoj Komunikaciji dobivene su od Eurostata, statističkog ureda EU-a, a prosjek EU-a odnosi se na EU28.

² Komunikacija Komisije COM(2010)2020 od 3. ožujka 2010. O sveobuhvatnoj strategiji i njezinim ciljevima raspravljalo se u Europskom parlamentu, a potvrđena je na sastancima Europskog vijeća u ožujku i lipnju 2010. Više informacija možete pronaći na: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

³ COM(2010)2020 od 3. ožujka 2010.

⁴ „Digitalni program za Europu”, „Unija inovacija”, „Mladi u pokretu”, „Europa koja učinkovito gospodari resursima”, „Industrijska politika za doba globalizacije”, „Program za nove vještine i radna mjesta”, „Europska platforma protiv siromaštva”.

sposobnosti zemalja u financijskim poteškoćama i čvršćih pravila za gospodarsko upravljanje te poboljšanog financijskog nadzora i regulacije.

Polje 1. Mjere EU-a za prevladavanje financijske i gospodarske krize 2008. – 2013.

U studenome 2008. Komisija je pokrenula Europski plan za gospodarski oporavak kako bi se povećala ulaganja u infrastrukturu i ostale ključne sektore i predložila da države članice usklade svoje nacionalne pakete za poticanje proračuna. Ukupni paket činio je otprilike 200 milijardi EUR ili 1,5 % BDP-a Europske unije. Prilagođena su i pravila o državnim potporama i pravila za upotrebu financijskih sredstava EU-a kako bi se olakšala mobilizacija javnih sredstava.

Zbog kratkog trajanja oporavka i širenja opasnosti od sveobuhvatnog državnog duga, financijske i gospodarske krize doneseno je nekoliko odluka, među kojima su sljedeće:

- uspostavljen je mehanizam za rješavanje kriza kako bi se ublažili rizici zaraze i financijske ranjivosti u svim državama članicama. U svibnju 2010. uspostavljena su dva privremena mehanizma za rješavanje krize: Mehanizam za europsku financijsku stabilnost (EFSM) i Europski instrument za financijsku stabilnost (EFSF). Države članice europodručja odlučile su 2012. osnovati trajan mehanizam za rješavanje kriza, Europski stabilizacijski mehanizam (ESM), s financijskom snagom u iznosu od 500 milijardi EUR, osnovan u listopadu 2013. Zemljama u financijskim poteškoćama dodijeljeni su zajmovi.
-
- EU je pokrenuo ambicioznu i sveobuhvatnu reformu svojeg financijskog sustava. U EU-u je pooštren nadzor financijskih tržišta uspostavom Europskog sustava financijskih nadzornih tijela (ESFS) koji se sastoji od triju europskih nadzornih tijela prema pojedinim sektorima i makrobonitetnog nadzornika, Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB). Poduzete su i bitne mjere u pogledu uspostave „bankarske unije” u smislu jedinstvenog središnjeg mehanizma za nadzor banaka, koji stupa na snagu od studenoga 2014., i sporazuma o načinima restrukturiranja i rješavanja posrnutih banaka.
-
- gospodarsko upravljanje EU-a znatno je pojačano potpunom integracijom raznih komponenti gospodarskog i proračunskog nadzora u okviru europskog semestra za usklađivanje gospodarske politike. Zakonodavnim paketom⁵ 2011. uveden je novi postupak za makroekonomske neravnoteže (MIP) za sprječavanje i ispravljanje gospodarske neravnoteže. Ojačan je i Pakt o stabilnosti i rastu (PSR). U svibnju 2013. stupio je na snagu dopunski skup propisa⁶ namijenjen, među ostalim, kontroli nacrtu proračunskih planova država članica europodručja koju obavlja Komisija. U Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU), države članice potpisnice europodručja (i neke države članice izvan europodručja) obvezale su se da će temeljna načela PSR-a ugraditi u svoj nacionalni pravni poredak. U prosincu 2013. Vijeće je odobrilo novi pregled ključnih pokazatelja zapošljavanja i socijalnih pokazatelja, koji je uključen u Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

⁵ SL L 306, 23. studenoga 2011.

⁶ SL L 140, 27. svibnja 2013.

Kriza u razmjerima poput posljednjih godina iziskivala je neposredan i snažan politički odgovor kako bi se dopunili dugoročni ciljevi strategije Europa 2020. Od godišnjeg pregleda rasta kojim su utvrđeni prioriteti diljem EU-a za sljedeću godinu, do iznošenja ciljanih zakonodavnih prijedloga i izdavanja posebnih preporuka po državama članicama, Komisija se zalaže za niz mjera stabilizacije financijskog sektora u kombinaciji sa strategijama za oporavak, naporima za postizanje fiskalne konsolidacije i strukturnim reformama prilagođenima posebnostima država koje odražavaju međuovisnosti gospodarstava EU-a.

Za praćenje i unaprjeđivanje provedbe strategije Europa 2020. na nacionalnoj razini, države članice pozvane su da odrede vlastite ciljeve i utvrde detaljne mjere u okviru svojih nacionalnih programa reformi. Ti se programi svake godine ponovno razmatraju na razini EU-a kao dio europskog semestra za koordinaciju gospodarske politike. Osmišljen kao način za jačanje gospodarskog upravljanja EU-a, prvi europski semestar započeo je početkom 2011. Taj se mehanizam brzo razvio u novi godišnji ciklus politika za gospodarske smjernice i praćenje na razini EU-a (vidi nastavak i Prilog 1.). S obzirom na pristup utemeljen na partnerstvu, postoji redovit dijalog s Europskim parlamentom i raznim konfiguracijama Vijeća.

Četiri godine nakon pokretanja strategije Europa 2020., svrha je ove Komunikacije provjeriti ostvareni napredak.⁷ Očekuje se da će Europsko vijeće prve rasprave održati na svojem sastanku u ožujku 2014., nakon čega će Komisija pokrenuti javno savjetovanje kako bi prikupila mišljenja svih dionika u cilju razvoja strategije za razdoblje od 2015. do 2020.

1. SITUACIJA U EUROPI NAKON ČETIRI GODINE

Europsko je gospodarstvo 2009. pretrpjelo dosad nezabilježen udarac: smanjenje BDP-a za 4,5 %. Privremeni predah u gospodarskom padu 2010. pokazao se kratkotrajnim te se negativni trend nastavio od 2011. do 2012. Od 2013. uočava se postupni oporavak. Očekuje se da će se oporavak nastaviti, a BDP u Europskoj uniji opet porasti za 1,5 % u 2014. i 2,0 % u 2015.⁸ Prosjek EU-a pokazuje različite putanje rasta i vrlo različita iskustva tijekom krize diljem država članica, pri čemu su neke zemlje posebno snažno pogođene, a u drugima su posljedice bile nešto blaže.

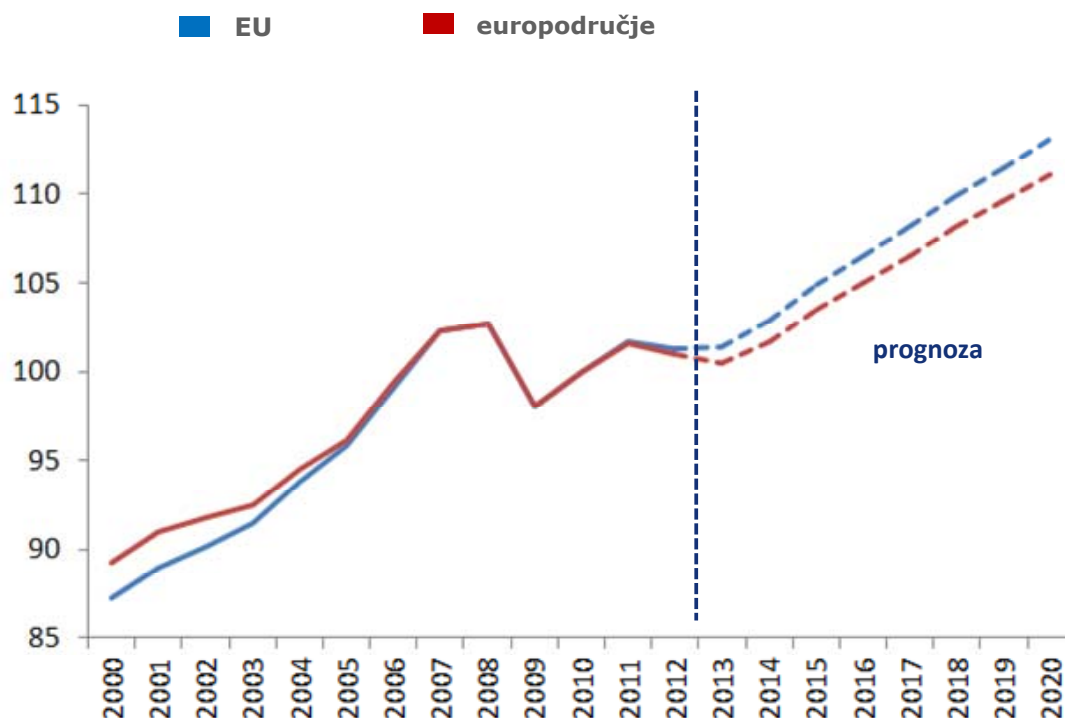
Kada je 2010. pokrenuta strategija Europa 2020., dubina i trajanje krize bili su još uvijek uglavnom nepoznati. Za predstojeće desetljeće razmatrani su razni mogući ishodi, poput povratka na „snažan” rast, mogućnosti „usporenog” oporavka ili opasnosti od „izgubljenog desetljeća”. Mnogo toga ovisilo je o sposobnosti EU-a da brzo i snažno izađe iz recesije iz 2009.⁹

⁷ Više informacija o ciljevima strategije Europa 2020. i vodećim inicijativama navedeno je u Prilogu.

⁸ Za najnovije i detaljnije podatke vidi Komisijine zimske gospodarske prognoze 2014., Europsko gospodarstvo 2/2014.

⁹ Vidi izlaganje J. M. Barrosa na neformalnom sastanku Europskog vijeća 11. veljače 2010. koje se nalazi na sljedećem web-mjestu:
http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_en.htm#top

Prikaz 1.: Razina realnog BDP-a u EU-u i europodručju u razdoblju od 2000. do 2020. (indeks 2010. = 100)



Nakon četiri godine postalo je jasno da će putanja rasta EU-a tijekom 2010. – 2020. vjerojatno biti bliža drugom mogućem ishodu (tj. oko 1,3 % godišnje). Kao što se vidi na prikazu 1., očekuje se da će ekonomski rezultati u EU-u 2014. dosegnuti istu razinu kao 2008., a gubitci iz recesije sada će se nadoknaditi oporavkom u tijeku. Međutim utjecaj krize neposredan je i dugoročan: u Europi je već uzrokovala gubitak bogatstva i narušila potencijal za budući rast uslijed gubitka radnih mjesta, poduzeća te znanja i iskustva (*know-how*).

U skladu s posljednjim predviđanjima¹⁰ godišnji rast BDP-a Europske unije mogao bi biti u rasponu od 1,6 % tijekom čitavog razdoblja od 2014. do 2020. u odnosu na 2,3 % tijekom razdoblja od 2001. do 2007. (prije krize). Izražen kao BDP po stanovniku, prosječni godišnji rast u EU-u stoga bi bio u rasponu od 0,9 % za razdoblje od 2014. do 2020., u usporedbi s 1,8 % u razdoblju od 2001. do 2007.

Prvi ključni korak u osmišljavanju strategije rasta EU-a poslije krize jasno je razumijevanje potpunog učinka krize i zajednička dijagnoza sadašnjeg stanja Europe. Pritom je važno imati na umu i da bi težnja za povratkom na „model” rasta iz prošlog desetljeća bila iluzorna i štetna: fiskalne neravnoteže, „balon” na tržištu nekretnina, širenje socijalnih nejednakosti, nedostatak dostatnog poduzetništva i inovacija, nefunkcionalni financijski sustavi, sve veća ovisnost o energiji, višestruki pritisak na korištenje resursima i okoliš, snažan porast nezaposlenosti, slabosti u sustavima obrazovanja i osposobljavanja, ispodprosječna uspješnost javne uprave – ti

¹⁰ Za najnovije i detaljnije podatke vidi Komisijine zimske gospodarske prognoze 2014., Europsko gospodarstvo 2/2014.

su problemi uočeni, ali nisu riješeni. Oni su pridonijeli propadanju dijelova naših gospodarstava na vrhuncu krize.

Osim glavnih brojki BDP-a bitno je proučiti ili ponovno pronaći temeljna kretanja i strukturne promjene koje utječu na sposobnost rasta u Europi. To je i razlog zbog kojeg je razumijevanje i poticanje čimbenika koji pokreću napredak prema ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. od presudne važnosti.

1.1. Učinak krize

Ugrožena je održivost javnog i privatnog financiranja

Državni deficiti u EU-u u prosjeku su dosegli 6,5 % BDP-a u 2010. te se očekuje da će se smanjiti na 2,7 % u 2015.¹¹ To odražava ogromne napore provedene u nekoliko država članica, posebno u 2011. i 2012., kako bi se ponovno uspostavila održivost javnih financija.¹² Međutim s obzirom na nakupljanje deficita i stagnaciju rasta, razine državnog duga znatno su porasle s prosječne visine od 60 % BDP-a prije krize na 80 % u 2010., a predviđa se da će 2015. dostići 89,5 %.¹³ Rast se nastavlja, a deficiti se smanjuju te se očekuje da će bruto državni dug početi opadati 2015. Poboljšanje kvalitete javnih izdataka i veći naglasak na učinkovitosti javnih uprava i poreznim sustavima povoljnijima za rast, uključujući daljnje prebacivanje poreznog opterećenja s rada na porezne osnovice povezane s potrošnjom, imovinom i zagađenjem, imat će sve veću ulogu u očuvanju i oblikovanju budućnosti europskih modela rasta i socijalnih modela.

U nekim su zemljama prije krize osobito visoke bile i razine privatnog duga (kućanstva i poduzeća), koje su porasle uslijed krize. Smanjivanje financijske izloženosti prioritet je mnogih privatnih subjekata. Međutim ono može imati štetne popratne učinke u smislu usporavanja rasta koje bi moglo potrajati, osobito u kontekstu niskog rasta i niske inflacije.

Unatoč određenoj razini stabilizacije u financijskom sektoru, pristup financiranju u nekim je dijelovima EU-a i dalje ograničen

Posljednjih nekoliko mjeseci opća situacija na financijskim tržištima pokazuje ohrabrujuće promjene, no još ih je potrebno prenijeti u realno gospodarstvo, dok je financijski sektor još uvijek osjetljiv. Nakon 24 uzastopna tromjesečja sve restriktivnijih uvjeta kreditiranja od 2008., u prvom tromjesečju 2014. bankovno kreditiranje malih i srednjih poduzeća (MSP) pokazuje prve znakove ublažavanja.¹⁴ No pristup financiranju i dalje je uzrok zabrinutosti u velikom dijelu EU-a te se razlikuje među državama članicama, upućujući na problem fragmentacije tržišta.

Rastuće razine nezaposlenosti i siromaštva

Nezaposlenost u Europi snažno je porasla uslijed krize, od stope od 7,1 % u 2008. do vršne vrijednosti od 10,9 % u 2013. Zbog vremenskog odmaka između oporavka i

¹¹ Za najnovije i detaljnije podatke vidi Komisijine zimske gospodarske prognoze 2014., Europsko gospodarstvo 2/2014.

¹² COM(2013) 800.

¹³ Za najnovije i detaljnije podatke vidi Komisijine zimske gospodarske prognoze 2014., Europsko gospodarstvo 2/2014.

¹⁴ Europska središnja banka, Pregled bankovnog kreditiranja, siječanj 2014.

stvaranja neto radnih mjesta, očekuje se da će stopa nezaposlenosti u bliskoj budućnosti tek polagano opadati (10,4 % u 2015.¹⁵).

S vremenom je situacija postala ukorijenjena. Dugotrajna nezaposlenost, odnosno postotak aktivnog stanovništva nezaposlenog više od jedne godine, povećala se od 2008. do 2012. za 2,1 postotni bod (s 2,6 % na 4,7 %). Moguće je da to upućuje na povećanje razine strukturne nezaposlenosti koja ima dalekosežne posljedice za radnu snagu i mogućnosti rasta gospodarstva, kao i za političke i društvene strukture EU-a, posebno u pogledu rastućih razina siromaštva i socijalne isključenosti (vidi nastavak).

Situacija se znatno razlikuje među zemljama i regijama, a stope nezaposlenosti kreću se od 5,0 % u Austriji do 27,6 % u Grčkoj u 2013. Pogođene su sve dobne skupine, ali situacija je osobito teška za osobe starije od 55 godina i mlade ljude, a stope nezaposlenosti mladih – postotak nezaposlenih mladih ljudi u dobi od 15 godina do 24 godine – u EU-u je 2013. dosegao 23,3 %, a čak 59,2 % u Grčkoj i 55,7 % u Španjolskoj. Još je jedan velik razlog za zabrinutost sve veći udio mladih ljudi koji su nezaposleni i nisu uključeni u programe obrazovanja ili osposobljavanja (NEET) u visini od 13,2 %.

Razlike diljem EU-a

Iako su diljem EU-a i prije krize postojale znatne razlike, zbog težine krize otkriven je niz neravnoteža koje su se nagomilale tijekom godina. Kriza je dovela do sve većih razlika među državama članicama, a često i unutar njih. Razlikovanje cikličkih i strukturnih trendova osobito je teško u razdobljima iznimno nepovoljnih uvjeta i postoji opasnost da će se više posljedica krize dugo osjećati. Jedna od posljedica sve su veće razlike u EU-u u pogledu gospodarske situacije i uspješnosti. Te su razlike vidljive i pri razmatranju napretka u ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020.

1.2. Dugoročna kretanja koja utječu na rast

Strategija Europa 2020 pokrenuta je u svjetlu dugoročnih izazova s kojima se suočava EU. Neki od tih izazova snažno su naglašeni tijekom krize, dok su drugi ponekad zanemareni zbog mnogih drugih hitnih pitanja na vrhu političkog programa. Većina izazova utvrđenih u 2010. nije nestala, a neki su se čak i pogoršali.

Društvene promjene

Europsko društvo mijenjaju domaći i svjetski trendovi s kojima se svi usklađuju: novi oblici urbanog i ruralnog stila života, novi načini potrošnje i mobilnosti, novi i raznovrsniji ustroj obitelji, sve veća prisutnost tehnologije u svakodnevnom životu itd. U strategiji Europa 2020. osobito će se isticati dva trenda.

Prvo, starenje europskog stanovništva stvara novi kontekst koji sa sobom nosi i mogućnosti i izazove. Starenje je postupan no vrlo osjetan proces: srednja dob u Europi – dob koja stanovništvo dijeli na dvije polovine – porasla je s 35,7 godina u

¹⁵ Za najnovije i detaljnije podatke vidi Komisijine zimske gospodarske prognoze 2014., Europsko gospodarstvo 2/2014.

1992. na 41,5 u 2012., a do 2050. mogla bi doseći 52,3 godine. Očekuje se da će se u EU-u od 1990. do 2050. udvostručiti stanovništvo u dobi od 65 godina i starije.

Starenje ima dalekosežne posljedice na europsko društvo i gospodarstvo. Zbog demografskih promjena potrebne su neto migracije, a bit će potrebne i ubuduće. Neto migracije premašile su prirodni prirast stanovništva (razlika između broja rođenih i broja umrlih) od 1992. i sada čine dvije trećine rasta broja stanovnika Europe. Očekuje se da će gospodarska ovisnost – omjer između nezaposlenih i zaposlenih – porasti s 1,32 u 2010. na 1,47 u 2030., a ovisnost starog stanovništva uzrokovat će dosad nezabilježene izazove za socijalnu pokrivenost i financijsku održivost sustava socijalne skrbi. Radno sposobno stanovništvo je u opadanju i sve će se više sastojati od starijih radnika. Time se ograničava potencijal rasta Europe ako EU neće biti u mogućnosti zaposliti više ljudi i osigurati da oni rade produktivnije i duže, u skladu s povećanjem očekivanog životnog vijeka i zdravih godina života.

Drugo, krizom je naglašen dugotrajni problem djelotvornosti i pravednosti bogatstva proizvedenog i raspoređenog na temelju rasta. Dok se svugdje nastavlja rast BDP-a i bogatstva, u Europi – kao i u drugim razvijenim zemljama – od 1980-ih rastu nejednakosti. U EU-u sada postoje velike nejednakosti u raspodjeli dohotka: gornjih 20 % zaradilo je 2012. u prosjeku 5,1 puta više od donjih 20 %. Ovaj omjer znatno je varirao diljem EU-a, od 3,4 u Sloveniji i 3,5 u Češkoj Republici do više od 6,0 u Grčkoj, Rumunjskoj, Latviji i Bugarskoj, s najvišim iznosom od 7,2 u Španjolskoj. Smatra se da je zbog krize došlo do dodatnog porasta nejednakosti i da su njome dodatno ograničeni sustavi preraspodjele. S druge strane, pitanjem pravednosti raspodjele povećavaju se poteškoće u suočavanju s izazovima s kojima se suočavaju europska gospodarstva.

Globalizacija i trgovina

EU je najveći svjetski izvoznik i najveći trgovac robom. Također je najveći svjetski trgovac uslugama, gdje još uvijek ima velik potencijal za rast. Procjenjuje se da će sljedećih 10 – 15 godina 90 % svjetskog rasta potjecati iz zemalja izvan EU-a te je stoga EU-u važno osigurati da poduzeća ostanu vrlo konkurentna i da imaju mogućnost pristupa novim tržištima i njihovim izvorima rasta.

Globalizacija se ne odnosi samo na olakšavanje trgovine i razmjene. Ona uključuje spajanje globalnih vrijednosnih lanaca i pružanje proizvoda, usluga i tehnologija koje zemlje ne bi mogle omogućiti samo na temelju vlastitih resursa. Riječ je i o stvaranju uvjeta za uravnoteženo partnerstvo i razvoj u svim zemljama, počevši od zemalja iz europskog susjedstva.

Sposobnost EU-a za međunarodno natjecanje počinje kod kuće. EU ima velike koristi od svoje integracije u svjetsko gospodarstvo, utemeljene na vlastitom unutarnjem tržištu: dvije trećine trgovine robom EU-a trenutačno se odvija unutar granica EU-a. Globalni uspjeh europskih poduzeća u međunarodnoj trgovini stoga odražava ne samo nacionalne prednosti već i sudjelovanje dobavljača iz drugih država EU-a kroz prekogranične vrijednosne lance, što znatno pridonosi konkurentnosti. Osim toga, dokazi upućuju na to da mala i srednja poduzeća koja su aktivna na međunarodnim tržištima rastu brže i inovativnija su od onih koja svoje djelatnosti ograničavaju na lokalna tržišta.

Tijekom krize trgovina je bila od neposredne koristi za EU kao pokretač rasta te je EU-u omogućila da zadrži čvrst položaj na svjetskim tržištima. Unatoč velikom oslanjanju na uvoz energije, očekuje se da će 2015. gospodarstvo EU-a zabilježiti suficit tekućeg računa u iznosu od oko 1,5 % BDP-a (prilagođeno za trgovinu unutar EU-a), u usporedbi s deficitom od 0,5 % BDP-a u 2010. Taj trend također odražava činjenicu da su mnoge države članice sada uspjele ponovno uspostaviti konkurentnost i povećati izvoz.

Razvoj produktivnosti i upotreba informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT)

Rast u Europi posljednjih trideset godina zaostaje za drugim naprednim gospodarstvima, a velik dio tog rastućeg jaza uzrokovan je slabim rastom produktivnosti. Proizvodnja u europodručju dosegla je 90 % BDP-a po glavi stanovnika u SAD-u 1980., ali sada je na razini od oko 70 %, a za nekoliko gospodarstava europodručja i manje od 60 %.¹⁶ Često se procjenjuje da dobro odmjerene reforme tržišta proizvoda, usluga i rada, usklađene s potrebama gospodarstva, u dugoročnom smislu mogu pokrenuti znatan porast produktivnosti. Više bi koristi imale zemlje iz rubnih dijelova zbog većeg prostora za reforme, ali i zbog pozitivnih učinaka prelijevanja iz središnjeg dijela europodručja. Ključ za poticanje produktivnosti je i poboljšanje kvalitete ljudskog kapitala, učinkovitosti sustava za istraživanje, obrazovanje i osposobljavanje te njihove sposobnosti poticanja inovacija. Zbog starenja stanovništva Europe i smanjivanja broja radno sposobnog stanovništva još je važnije potaknuti porast produktivnosti kao izvor rasta.

Suvremene elektroničke komunikacije i internetske usluge, uključujući usluge e-državne uprave, sami su po sebi važni gospodarski sektori, ali su također ključne poluge rasta i produktivnosti za gospodarstvo u cjelini. Jaz u produktivnosti rada između EU-a i SAD-a u velikoj je mjeri uzrokovan manjim ulaganjima u IKT i njegovom manjom upotrebom u Europi. Ulaganje EU-a u vrhunsku komunikacijsku infrastrukturu također zaostaje za njegovim glavnim konkurentima, posebno u pogledu mobilne infrastrukture. Prosječna brzina mobilnog prijenosa podataka u EU-u upola je manja od one u SAD-u,¹⁷ a Europa ima samo 6 % svjetskih pretplata na mobilne mreže 4G. U Južnoj je Koreji 58 % kućanstava povezano optičkim vlaknima, u odnosu na samo 5 % u Europi. Pristup mrežama sljedeće generacije kojima se može isporučiti 30 Mbps ima 54 % europskih kućanstava. U novom gospodarstvu utemeljenom na podacima, europska poduzeća gotovo uopće ne sudjeluju u vrijednosnim lancima.

Opterećenje resursa i ekološki problemi

Tijekom prošlog stoljeća u svijetu se 12 puta povećala upotreba fosilnih goriva, uz vađenje 34 puta više materijalnih resursa. Danas u EU-u svaka osoba troši 15 tona materijala svake godine i proizvodi 5 tona otpada, od čega polovina odlazi na odlagališta. Poduzeća se suočavaju s rastućim troškovima za neophodne sirovine, energiju i minerale, a nedostatak sigurnosti opskrbe i nepostojanost cijena ima štetne učinke na gospodarstvo. Izvori minerala, metala i energije, kao i riblji stokovi, drva,

¹⁶ MMF, „Radna mjesta i rast: podrška europskom oporavku”, 2014.

¹⁷ „Stanje interneta”, Akamai (Q4 2012.), CISCO VNI predviđanja za mobilne uređaje (2013.).

voda, plodno tlo, čisti zrak, biomasa i biološka raznolikost pod pritiskom su kao i stabilnost klimatskog sustava. Potražnja za hranom, stočnom hranom i vlaknima mogla bi se do 2050. povećati za 70 %, a 60 % najvećih svjetskih ekosustava koji pridonose proizvodnji tih resursa već je narušeno ili se koristi na neodrživ način.¹⁸ Kakvoća vode i razina onečišćenja zraka i dalje su problematične u mnogim dijelovima Europe. Neodrživim načinom upotrebe zemljišta troši se plodno tlo, dok se nastavlja degradacija tla, s upotrebom zelene infrastrukture ispod optimalne. Slično tomu, postoji opasnost da će neodrživo korištenje mora ugroziti krhku ravnotežu morskih ekosustava i utjecati na s njima povezane gospodarske djelatnosti kao što su ribolov i turizam.

Našim gospodarskim sustavom još uvijek se potiče neučinkovita upotreba resursa određivanjem cijena nekih resursa ispod njihova stvarnog troška. Svjetsko poslovno vijeće za održivi razvoj procjenjuje da je do 2050. potrebno povećanje učinkovitosti resursa u rasponu od četverostrukog do deseterostrukog, a do 2020. su potrebna znatna poboljšanja. Promicanje učinkovitije upotrebe resursa vrlo je razuman poslovni pristup kojim bi se trebalo pridonijeti poboljšanju konkurentnosti i profitabilnosti. Njime se može potaknuti i zapošljavanje i gospodarski rast: mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti u stambenom sektoru pokazale su se osobito korisnima tijekom krize u poticanju potražnje za poslovima na lokalnoj razini i postizanju postupnih ušteda.

1.3. Napredak u ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020.

U tom kontekstu, napredak u ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. neminovno sadržava više elemenata (vidi Prilog 2.). Kriza je imala jasan utjecaj, osobito na zapošljavanje i razine siromaštva, te je ograničila napredak prema ostvarivanju drugih ciljeva, uz iznimku njezina učinka na smanjenje emisija stakleničkih plinova. Također je pogoršala razlike u učinku među državama članicama u nekoliko područja, poput zapošljavanja te istraživanja i razvoja. Na napredak su utjecale i različite razine političkog odgovora diljem EU-a.

Unatoč krizi postojalo je više pozitivnih strukturnih kretanja, primjerice u razinama obrazovanja, povećanju održivosti raznovrsnih izvora energije i smanjenju emisija ugljika u gospodarstvu. Relativna otpornost stopa zaposlenosti tijekom krize u više zemalja, zajedno s napretkom postignutim u prethodnom razdoblju, također se može tumačiti kao znak bolje učinkovitosti tržišta rada u usporedbi s prethodnim razdobljem.

U sljedećem se odjeljku navode glavna kretanja u svakom od pet ciljanih područja.

Povećanje stope zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godina na namanje 75 %

Stopa zaposlenosti u EU-u iznosila je 68,4 % u 2012., u usporedbi sa 68,5 % u 2010. i 70,3 % u 2008., kada je ta brojka bila najveća. Na temelju nedavnih kretanja očekuje

¹⁸

COM(2011) 571.

se da će do 2020. porasti na oko 72 %. Ispunjivanjem nacionalnih ciljeva porasla bi do 74 %, neznatno ispod cilja za 2020. godinu.

Postoje velike razlike među zemljama. U Švedskoj i Njemačkoj uočavaju se visoke stope zaposlenosti koje se približavaju njihovim nacionalnim ciljevima, dok su od cilja najdalje Španjolska, Grčka, Bugarska i Mađarska. U većini zemalja koje su ostvarile najbolje rezultate u smislu zapošljavanja zabilježen je znatan napredak od 2000. Međutim snažan pad zaposlenosti između 2000. i 2012. pogodio je većinu država članica koje trenutačno imaju najniže stope. Situacija u zapošljavanju također vrlo varira po regijama, što upućuje na raskorak i stvaran problem ograničene geografske mobilnosti diljem EU-a. No mnoge države članice započele su tijekom krize s provedbom reformi tržišta rada, na temelju čega će tržišta rada u budućnosti postati otpornija, čak i ako postizanje rezultata potraje.

Za postizanje cilja od 75 % potrebno je oko 16 milijuna dodatno zaposlenih muškaraca i žena. Velik dio mladih i dobro obrazovanih osoba bit će na raspolaganju za rad, ali je za napredak prema cilju potrebno iskoristiti i potencijalnu radnu snagu koja se sastoji uglavnom od žena i starijih osoba, kao i dosad neaktivnih odraslih osoba, uključujući migrante. Posljednje dvije skupine u prosjeku su često manje obrazovane od ostatka radne snage. To znači da će njihovo aktiviranje možda biti teže, ali i da postoji vjerojatnost da će se oni pridružiti manje kvalificiranom dijelu radne snage, unatoč dokazima koji upućuju na to da će buduća potražnja biti usredotočena na visokokvalificiran rad, a manje na niskokvalificiran. Stoga je aktivna politika tržišta rada, zajedno sa strategijama cjeloživotnog učenja i sveobuhvatnom politikom integracije, i dalje ključna za postizanje ciljeva zapošljavanja.

Povećanje zajedničkih javnih i privatnih ulaganja u istraživanja i razvoj na 3 % BDP-a

Na razini od 2,06 % u 2012. i s ograničenim napretkom tijekom vremena, nije vjerojatno da će biti ispunjen cilj od 3 % za 2020. Predviđa se da će se ulaganja u istraživanja i razvoj do 2020. povećati na 2,2 %. Ako države članice ispune svoje nacionalne ciljeve, taj bi udio mogao iznositi 2,6 %.

Od 2000. većina država članica povećala je razinu javnih i privatnih ulaganja u istraživanja i razvoj (uz iznimku nekih zemalja poput Hrvatske, Luksemburga, Ujedinjene Kraljevine i Švedske). Estonija je između 2000. i 2012. zabilježila najbrži rast i trenutačno je u tom području iznad prosjeka EU-a.

Smanjenje emisija stakleničkih plinova za najmanje 20 % u usporedbi s razinama iz 1990., povećanje udjela obnovljivih izvora energije u ukupnoj potrošnji energije na 20 % i kretanje u pravcu povećanja energetske učinkovitosti za 20 %

Te je ciljeve u širem smislu moguće postići do 2020., a napredak se već primjećuje:

- EU je do 2012. već postigao smanjenje emisija stakleničkih plinova od 18 %. Sadašnjom klimatskom i energetsom politikom postignut je napredak, a gospodarska stagnacija imala je i znatan utjecaj na smanjenje emisija. Neovisno o tekućem oporavku i zbog strukturnih poboljšanja, do 2020. se može očekivati daljnji napredak te bi moglo doći do smanjenja emisija stakleničkih plinova za

24 % u usporedbi s 1990., čime bi se premašio cilj.¹⁹ Međutim u skladu s nacionalnim predviđanjima, u 13 država članica postojeće politike ne bi bile dovoljne za postizanje nacionalnih ciljeva do 2020;

- u usporedbi sa 7,5 %²⁰ u 2000. udio obnovljive energije već je dosegao 14,4 % u 2012.²¹ Cilj udjela od 20 % do 2020. čini se ostvarivim i možda će se i premašiti (oko 21 %). Taj napredak znači da je EU svjetski predvodnik u pogledu globalnih ulaganja u obnovljive izvore energije. Primjerice, EU je do kraja 2012. ugradio oko 44 % svjetske električne energije iz obnovljivih izvora (isključujući hidroelektričnu energiju);
- potrošnja primarne energije pala je za oko 8 % između vrhunca u 2006. i 2012. Kako bi se postigao cilj, do 2020. bilo bi potrebno dodatno smanjenje od 6,3 %. Veliki dio smanjenja potrošnje posljedica je gospodarske stagnacije, pa bi stoga oporavak mogao ograničiti napredak u ostvarivanju cilja. No dolazi i do strukturnih pomaka: energetska intenzitet gospodarstva EU-a smanjen je između 1995. i 2011. za 24 %, dok poboljšanje u industriji iznosi oko 30 %.

U cjelini, izvan kratkoročnih učinaka krize, EU kontinuirano odvaja rast u gospodarskim djelatnostima od emisija stakleničkih plinova – između 1990. i 2012. BDP u EU-u porastao je za 45 %, a emisije se smanjile za 18 %.

Smanjenje napuštanja školovanja na manje od 10 % i povećanje udjela stanovništva u dobi od 30 godina do 34 godine s visokoškolskim obrazovanjem na najmanje 40 %

Te je ciljeve u načelu moguće postići do 2020.:

- udio osoba koje su rano napustile školovanje pao je s 15,7 % u 2005. na 12,7 % u 2012., a polovica država članica već je postigla ili će uskoro postići svoje ciljeve. Dok se dio ovog smanjenja može pripisati težem okruženju u području zapošljavanja, postoje i dokazi o strukturnim poboljšanjima te se očekuje da će se trend nastaviti, iako sporijim tempom;
- udio mladih s visokoškolskim obrazovanjem povećao se s 27,9 % u 2005. na 35,7 % u 2012. Iako je moguće da postoje razlike od zemlje do zemlje, taj se trend smatra strukturnim i očekuje se da će se ispuniti cilj za 2020.

Smanjivanje broja ljudi na rubu siromaštva i socijalne isključenosti za najmanje 20 milijuna

Broj ljudi kojima prijeti siromaštvo i socijalna isključenost u EU-u (uključujući one kojima prijeti opasnost od financijskog siromaštva, koji su izloženi materijalnoj

¹⁹ U siječnju 2014. Komisija je uvela okvir za energiju i klimatske politike do 2030. Smanjenje emisija stakleničkih plinova (GHG) za 40 % u odnosu na razinu iz 1990., obvezujući cilj na razini EU-a za obnovljivu energiju od najmanje 27 %, obnovljene ambicije za energetska učinkovite politike među glavnim su ciljevima novog okvira – COM(2014)15.

²⁰ Studija koju je naručila Europska komisija.

²¹ EurObserv'ER.

deprivaciji ili žive u kućanstvima čiji članovi ne rade) porastao je sa 114 milijuna u 2009.²² na 124 milijuna u 2012.

Stoga se EU odmaknuo još dalje od svojeg cilja (96,4 milijuna ljudi do 2020.) i nema naznaka naglog napretka kako bi se ta situacija poboljšala – broj ljudi kojima prijeti siromaštvo do 2020. mogao bi ostati na razini od oko 100 milijuna. Situacija je posebno teška u određenim državama članicama uz porast teške materijalne deprivacije i udjela kućanstava čiji članovi ne rade. Krizom se pokazalo da su potrebni učinkoviti sustavi socijalne zaštite.

2. JE LI STRATEGIJA EUROPA 2020. USPJELA?

Je li, i u kojoj mjeri, strategija Europa 2020. imala ulogu u navedenim kretanjima, otvoreno je za razmatranje. Javna savjetovanja koja bi se trebala održati kasnije tijekom ove godine imat će važnu ulogu u prikupljanju dokaza i pribavljanju podataka za postupak revizije. Ipak je moguće donijeti neke načelne zaključke u pogledu glavnih značajki strategije.

2.1. Uloga ciljeva

Pet glavnih ciljeva iz 2010. predstavljeni su kao ambiciozni, ali ostvarivi ciljevi politike EU-a. Pokazatelji imaju i ključnu ulogu u praćenju kretanja u svim državama članicama. Osim mjerljivih elemenata, oni pridonose promjeni kvalitete i prirode europskog modela rasta. Kako je navedeno, dosadašnji napredak neravnomjerne je prirode.

O upotrebi ciljeva i pokazatelja redovito se raspravlja na razini EU-a. To pitanje nedavno je dobilo posebnu pozornost u kontekstu rada na jačanju gospodarskog upravljanja u EU-u i produbljivanja ekonomske i monetarne unije (EMU). Komisija je izvijestila o opsegu pokazatelja u upotrebi koji su dostupni na razini EU-a.

Glavni ciljevi strategije Europa 2020. sadržavaju nekoliko bitnih ograničenja:

- ciljevi nisu iscrpni. Na razini EU-a postoje mnogi kvantificirani ciljevi i pokazatelji za praćenje učinkovitosti tijekom vremena, među zemljama i po područjima politika. Među onima s najviše napomena, neki ključni pokazatelji koriste se za procjenu javnih financija u okviru PSR-a. Donesen je i novi pregled stanja za podršku sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih nejednakosti, kao dio nove procedure EU-a za makroekonomske neravnoteže, uz novi pregled ključnih pokazatelja zapošljavanja i društvenih pokazatelja. U nekoliko područja politike postoje i drugi ciljevi koji su se često dogovarali na konfiguracijama Vijeća tijekom godina, na primjer za pristup širokopojasnom internetu u kontekstu vodeće inicijative pod nazivom „Digitalna agenda za Europu”. Stoga postoji tendencija prijedloga za dodavanje ili zamjenu pokazatelja s vremenom, ali, kao što je bio slučaj s Lisabonskom strategijom, izazov je bio izbjeći razvodnjavanje prioriteta i zadržati usredotočenost na ključne elemente;

²²

Podaci za EU 27.

- ciljevi su politički obvezujući. Za razliku od PSR-a ili čak novog postupka EU-a u slučaju makroekonomske neravnoteže, ako su referentne vrijednosti ili mjerila utvrđeni u pravno obvezujućem okviru, uključujući moguće sankcije, ciljevi strategije Europa 2020. u osnovi su politički ciljevi. Međutim postoje dvije bitne iznimke: ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i upotrebu obnovljivih izvora energije koje podržava pravno obvezujući okvir na razini EU-a, uključujući vrijednosti koje je do 2020. potrebno postići na nacionalnoj razini. Politička priroda ciljeva odražava primarnu ulogu za koju se očekuje da će nacionalne vlade imati u navedenoj strategiji u skladu s načelom supsidijarnosti. Na primjer, pokazalo se teškim postići dogovor o obrazovnim ciljevima na razini EU-a te nije bilo moguće postići dogovor država članica o jedinstvenom pokazatelju za izražavanje cilja za smanjenje broja ljudi u opasnosti od siromaštva, pa se stoga obično upotrebljava pokazatelj koji se sastoji od tri sastavna dijela;
- i dalje je potrebna kvalitativna procjena. Svaki cilj ima svoja ograničenja. Cilj u području istraživanja i razvoja u načelu je cilj povezan s „unosom”, pri čemu se izvješćuje o udjelu javnih i privatnih izdataka. Zbog toga je kao dopunu tom cilju Europsko vijeće zatražilo, a Europska Komisija razvija, dopunski pokazatelj koji se u obzir uzimaju i „ostvarenja”.²³ Isto tako, u ciljevima za zapošljavanje i obrazovanje ne može se mnogo doznati o kvaliteti rada koji se vrši te o razinama ili prikladnosti stečenih vještina. Osim toga, u prosjecima na razini EU-a ili nacionalnoj razini često se ne vide bitne razlike u dobi, spolu ili regionalne razlike. Stoga su za tumačenje ciljeva i stvarne situacije u državama članicama potrebni dopunski pokazatelji, usmjerenija analiza i kvalitativne informacije. Važno je imati na umu i da su neki ciljevi – poput onih u obrazovanju – izravnije povezani s područjem javnih tijela, dok drugi – poput zapošljavanja ili izdataka za istraživanja i razvoj – odražavaju gospodarska kretanja u širem smislu.

Međutim glavni ciljevi predstavljaju nekoliko jasnih prednosti:

- ciljevima se prikazuju dinamične promjene koje se promiču strategijom Europa 2020. Iako u EU-u nema pomanjkanja pokazatelja, sadašnjim skupom ciljeva omogućena je usredotočenost na tri dimenzije modela pametnog, održivog i uključivog rasta za koji se strategija zalaže. U tom pogledu ciljevi odražavaju dugoročni smjer potreban za održavanje budućnosti Europe i služe kao mjerila za vođenje politike. Osim toga, oni su usko povezani i samostalni u pružanju podrške, a napredak u jednom području postaje napredak u drugom;
- ciljevi ostvaruju svoju ulogu političkih temelja. Kao što se može vidjeti iz Priloga, države članice prenijele su ciljeve EU-a u vlastite ciljeve na nacionalnoj razini. Njihovo postojanje omogućuje transparentnu višestruku usporedbu u područjima koja obuhvaćaju nekoliko tema i zemalja, iako postoje razlike među zemljama u pogledu razine dostupnosti javnosti i stupnja ambicije. Na primjer, uz opće ciljeve u području zapošljavanja, neke države

²³

COM(2013) 624.

članice (Belgija, Češka Republika, Njemačka, Španjolska, Francuska, Litva) odlučile su utvrditi nacionalne ciljeve raščlanjene prema spolu, čime se dobivaju ciljevi stope zaposlenosti žena. No nacionalni ciljevi nisu dovoljno ambiciozni da bi se postigao kumulativni cilj na razini EU-a. Oni pridonose praćenju i raspravi o napretku na razini EU-a. Na primjer, već su imali ključnu ulogu u analizi na kojoj se temelje posebne preporuke po državama članicama i u raspravi o prioritetima za programiranje europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje od 2014. do 2020. (vidi u nastavku);

- lako ih je nadzirati. Činjenice i brojke o ciljevima, kao i mnogo povezanih pokazatelja, lako su dostupni putem Eurostata, statističkog ureda EU-a. Iskustva drugih međunarodnih institucija, poput rada OECD-a na „kvaliteti života”, ankete PISA-e o pismenosti ili rada Svjetske banke na olakšavanju poslovanja, također su pokazala da su usredotočene analize učinkoviti instrumenti za komunikaciju.

Ciljevi nisu sami sebi svrha. Iako svjesni njihovih ograničenja, može se reći da se glavnim ciljevima strategije Europa 2020. pomaže u mjerenju i vođenju raznih aspekata strategije, čime će se pridonijeti usmjeravanju političke svijesti i usredotočenosti politike na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

2.2. Uloga vodećih inicijativa i povezanih instrumenata na razini EU-a

Vodeće inicijative predstavljene 2010. bile su mini-programi rada za ključna područja strategije. U njima se utvrđuje niz posebnih mjera na razini EU-a i na nacionalnoj razini u tematskim područjima (vidi Prilog 3.). Većinu inicijativa predviđenih na početku dosad je predstavila Komisija i mnoge su donesene, ali je prerano da bi se ocijenilo njihovo praćenje i učinak.

Komisija je u okviru svojega godišnjeg programa rada predstavila glavne politike i zakonodavne aktivnosti na razini EU-a i o njima raspravljala s drugim institucijama, tako da je neizbježno bilo potrebno određeno vrijeme za njihovo donošenje i provedbu. Razvijene su i druge inicijative za neobvezujuće pravne akte, često u bliskoj suradnji sa sektorskim ministarstvima i dionicima u odnosnim područjima politika, te je moguće da su imale izravniji utjecaj na terenu. Tijekom razdoblja savjetovanja Komisija će raditi na prikupljanju dokaza o njihovom utjecaju.

Uz svoju ulogu katalizatora za djelovanje na razini EU-a, vodeće inicijative imaju određeno nasljeđe:

- pridonijele su uzajamnom učenju i tematskom znanju na razini EU-a, uključujući umrežavanje i prikupljanje dokaza. Na primjer, razvijen je posebni mehanizam praćenja kako bi se ocijenio napredak država članica u provedbi Europskog istraživačkog prostora. Ostali primjeri jesu digitalna skupština za povezivanje digitalnih dionika, godišnji pregled pokazatelja digitalne agende i jači naglasak na pitanja industrijske konkurentnosti u više područja politika;
- one su povremeno služile kao vodič za upotrebu fondova EU-a za razdoblje 2007. – 2013. te omogućile okvir za osmišljavanje fondova EU-a za razdoblje

2014.– 2020. Takav su slučaj radne skupine mladih koje je u siječnju 2012. pokrenula Komisija kako bi se pomoglo državama članicama koje su najviše pogođene povećanjem stope nezaposlenosti mladih da sredstva EU-a preusmjere prema ovom prioritetu. Drugi primjeri odnose se na novi, integrirani pristup programa Erasmus+ i novog programa Obzor 2020., programa financiranja EU-a za istraživanje i inovacije u kojem se naglašava izvrsnost u znanosti, industrijsko vodstvo i važnost rješavanja društvenih izazova, a time i nadopunjuju ciljevi partnerstava za inovacije predviđenih vodećim inicijativama. Nadalje, uvedeno je posebno izdvajanje sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj za ulaganja u gospodarstvo s niskim emisijama ugljika;

- nekoliko ih je aktiviralo ili su bile nadahnuće za političko djelovanje u državama članicama, uključujući regionalne i nacionalne razine, kao dopuna inicijativama EU-a, npr. u područjima poput digitalnoga gospodarstva ili istraživanja i inovacija. Na primjer, razvoj strategija pametne specijalizacije na nacionalnoj i regionalnoj razini pridonosi rastu utemeljenom na mjestu. Osim toga, više od 20 država članica pokrenulo je programe digitalne agende, a to su učinile i regije.

Pored vodećih inicijativa, ciljevi i sredstva strategije Europa 2020. promiču se trima glavnim politikama na razini EU-a:

- europsko jedinstveno tržište, s više od 500 milijuna potrošača, ostaje najснаžnija poluga rasta na razini EU-a, a poduzete su nove mjere kako bi se njegove mogućnosti bolje iskoristile. U aktima o jedinstvenom tržištu I. i II. utvrđene su 24 ključne mjere, primjerice u području digitalnoga gospodarstva, energetike, prometa, javne nabave i zaštite potrošača, koje su donesene ili će ih uskoro donijeti zakonodavac. Izdaje se godišnje izvješće o stanju integracije kako bi se pratio napredak i utvrdila područja djelovanja. Politikom tržišnog natjecanja također se podupiru ciljevi jedinstvenog tržišta. U područjima kao što je dugoročno financiranje gospodarstva pokrenuto je strateško promišljanje i savjetovanje;
- iako proračun EU-a iznosi samo 1 % BDP-a Europske unije, on može djelovati kao važan katalizator rasta. Novi EU-ov financijski okvir za 2014.– 2020. usko je usklađen s prioritetima strategije Europa 2020., kako je prikazano u preoblikovanju programa na razini EU-a i odabiru prioriteta za ulaganje sredstava EU-a u državama članicama, uključujući u pogledu uvjeta za pomoć EU-a;
- vanjskopolitički ciljevi EU-a važan su izvor potencijalnog rasta i zapošljavanja, iako ima mjesta za daljnje bolje povezivanje planova EU-a na unutarnjoj i vanjskoj razini i osiguravanje da Europa ima usklađen stav. Trgovina je postala ključna poluga za rast i radna mjesta zbog uloge vanjske potražnje i širokog raspona programa EU-a. Pregovori sa Sjedinjenim Američkim Državama i Japanom trebali bi dovesti do ambicioznih sporazuma i znatnih gospodarskih dobitaka. U područjima kao što su razvojne politike, globalni standardi, smanjenje opasnosti od katastrofa ili borba protiv klimatskih promjena, EU jest i dalje će biti vrlo aktivan partner na svjetskoj sceni, promičući svoje ciljeve, vrijednosti i interese.

2.3. Uloga europskog semestra

Gospodarsko upravljanje EU-a znatno je ojačalo od donošenja strategije Europa 2020. (vidi Polje 1.). Europski semestar postao je ključni element reformi između nacionalnih razina i razine EU-a usklađivanjem gospodarske politike, osiguravanjem da EU i njegove države članice usklađuju svoje gospodarske politike i napore na promicanju rasta i novih radnih mjesta.

Glavne faze europskog semestra opisane su u Prilogu 1.: ciklus se svake godine pokreće Godišnjim pregledom rasta Komisije u kojem se iznose prioriteti EU-a. Oni su dio rasprave država članica u fazi koja prethodi proljetnom sastanku Europskog vijeća i pripreme njihovih nacionalnih programa reforme i stabilnosti ili programa konvergencije koji se iznose u travnju. Procjene programa koje vrši Komisija odražavaju se u posebnim preporukama po državama članicama, a zatim ih podržava Vijeće i Europsko vijeće. Europski parlament također aktivno sudjeluje u postupku, na primjer svojim „parlamentarnim tjednom” početkom siječnja namijenjenim raspravi o općim prioritetima te putem redovnoga „gospodarskog dijaloga” koji organizira s ključnim sudionicima na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Ojačano je i sudjelovanje socijalnih partnera u europskom semestru.²⁴

O ciljevima strategije Europa 2020. raspravlja se u okviru europskog semestra, a oni su uključeni u njegove faze: dio su odlučivanja o prioritetima Godišnjeg pregleda rasta; sastavni su dio analize na kojoj se temelje godišnje preporuke za pojedine države; države članice pozivaju se da podnesu izvješće o napretku u ostvarivanju ciljeva u svojim nacionalnim programima.

Već se mogu prepoznati neka od prvih postignuća:

- europski semestar pruža vjerodostojni okvir za provedbu politike, s godišnjim posebnim preporukama po državama članicama koje daju prve rezultate u pogledu političkih reformi, kao što je prikazano u godišnjem pregledu rasta za 2014.²⁵ Kombinacija prioriteta EU-a i posebnih preporuka po državama članicama od ključne je važnosti kako bi se uzele u obzir posebne okolnosti svake države članice. Iako su postavljeni zajednički ciljevi kako bi se odredio smjer i pomoglo potaknuti napredak prema zajedničkom programu reformi i modernizacije, EU ne slijedi univerzalan pristup, već svoje smjernice tijekom vremena prilagođuje svakoj državi članici;
- europskim semestrom omogućuje se integrirani nadzor i usklađivanje gospodarskih i proračunskih prioriteta. Drugim riječima, naglašava se važnost postizanja i održavanja zdravih javnih financija i iskorištavanja potencijala rasta gospodarstava, uzimajući u obzir pitanja koja se odnose na razinu EU-a i na pojedine države;
- semestar je pridonio jačanju kontakata između EU-a i nacionalne razine te većem međudjelovanju među državama članicama, što će EU-u pomoći u

²⁴ COM (2013) 690, Jačanje socijalne dimenzije ekonomske i monetarne unije, 2.102.2013.
²⁵ COM(2013) 800.

postizanju jedinstva. Raspored i postupci europskog semestra pročišćeni su i sada se ustaljuju. Semestrom se omogućuju proaktivne rasprave na razini EU-a radi sprječavanja nastanka ili razvoja problema (prije donošenja odluka na nacionalnoj razini) i redovno prati napredak (uz smjernice i moguće izricanje sankcija u slučajevima kada je potrebno poduzeti korektivne mjere);

- na razini EU-a ojačana je sposobnost analize i praćenja. Novo gospodarsko upravljanje EU-a temelji se na jačoj i bolje integriranoj dokaznoj osnovi za provedbu, uz bolje korištenje zajedničkim analitičkim okvirima, pokazateljima i procjenama politike. Iskustvo zemalja obuhvaćenih programima makroekonomske prilagodbe, znači izvan formalnih postupaka europskog semestra, omogućuje ekstremnu no bitnu provjeru: Komisija i mnoge države članice morali su upotrijebiti važne resurse, uključujući one na terenu, kako bi tim državama članicama omogućile izravnu i konkretnu podršku političkim savjetovanjem i tehničkom pomoću na administrativnoj razini. To je primjer opsega zajedničkog stručnog znanja koje se može pokrenuti unutar EU-a;
- o nekim se idejama još uvijek raspravlja u cilju dovršetka strukture EMU-a, a to su na primjer mehanizam namijenjen lakšem *ex-ante* usklađivanju glavnih planova gospodarske reforme koji mogu imati znatne učinke prelijevanja na druge države članice, kao i ideje međusobno dogovorenih ugovornih odnosa i pripadajućih mehanizama solidarnosti (tj. financijski poticaji).

Očiti su i neki početni izazovi i ograničenja:

- potreba za rješavanjem neposrednog značaja krize ponekad je otežala usklađivanje kratkoročnih hitnih situacija s dugoročnim potrebama. U prirodi je posebnih preporuka po državama članicama da su usredotočene samo na odabrana područja te se njima predlažu konkretne mjere koje treba poduzeti u sljedećoj godini, a podrazumijeva se da se ne može sve učiniti odjednom. U isto je vrijeme bitno da se takve mjere temelje na jasnom planu o tome kamo one u dugoročnom smislu vode. U brojnim se slučajevima u posebnim preporukama po državama članicama za 2013. naglašava potreba za očuvanjem određenih izdataka kojima se potiče rast, uz pridržavanje fiskalnih ciljeva. Dok se Europa oporavlja od krize, potrebno je omogućiti da se odabir prioriteta odmakne od hitnih situacija;
- u cilju učinkovitosti, semestar ne ovisi samo o obvezama svake države članice, osobito za provedbu preporuka, već i o zajedničkoj sposobnosti subjekata EU-a da se s ovim pitanjima postupa kao s pitanjima od zajedničkog interesa i osigura snažan multilateralni nadzor. U tom bi smislu bilo potrebno dodatno razjasniti i ojačati ulogu niza subjekata. Na primjer, razne konfiguracije Vijeća ojačale su stručno ocjenjivanje i multilateralni nadzor;
- svijest i vlasništvo svih bitnih subjekata – vlade, parlamenti, regionalna i lokalna tijela, socijalni partneri i svi dionici – ključan je preduvjet uspjeha. U mnogim se državama članicama uključenost raznih dionika u provedbi strategije i dalje može poboljšati. U tom bi kontekstu trebalo preispitati ulogu nacionalnih programa reformi. Na europskoj su razini Europski gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija već bili posebno aktivni pozornim praćenjem provedbe strategije Europa 2020. i pokretanjem aktivnosti u državama

članicama na regionalnoj i lokalnoj razini, čime se odražava EU-ova struktura upravljanja na više razina. Komisija je također ojačala svoja predstavništva u državama članicama kako bi se poboljšala kvaliteta njezine suradnje s tijelima i dionicima u državama članicama;

- multiplikacija postupaka, dokumenata i pravnih mjera na razini EU-a dovodi do opasnosti od preopterećenosti postupka i narušavanja jasnoće. Promjene u rasporedu također mogu biti štetne za vlasništvo određenih subjekata. Stoga će izazov u nadolazećim godinama biti jačanje institucionalne i administrativne infrastrukture na kojoj se temelji europski semestar, osiguravajući u isto vrijeme da taj postupak ostane politički orijentiran i usredotočen (a ne birokratski).

Revizija europskog semestra u vezi s preispitivanjem strategije Europa 2020. ove je godine stoga pravovremena.

ZAKLJUČAK

Razlozi za strategiju Europa 2020. u 2014. jednako su hitne prirode kao i 2010.

Tijekom nekoliko desetljeća EU je sinonim za dublju ekonomsku integraciju, što rezultira povećanjem protoka robe, usluga, rada i financija diljem EU-a. To je pridonijelo konvergenciji dohodaka i životnog standarda diljem zemalja, uslijed čega se EU opisuje kao „stroj za konvergenciju”²⁶ jedinstven u svijetu. Taj se proces konvergencije usporio, a u nekim dijelovima Europe čak krenuo u suprotnom smjeru kao rezultat nakupljene neravnoteže i pod pritiskom krize.

U izlasku iz najteže gospodarske i financijske krize u posljednjoj generaciji, EU mora ojačati svoju strategiju pametnog, održivog i uključivog rasta kako bi mogao ispuniti očekivanja svojih građana i zadržati svoju ulogu u svijetu. Sada je dobar trenutak za preispitivanje strategije kako bi se mogli odrediti ispravni prioriteti za razdoblje poslije krize u EU-u u drugoj polovini desetljeća koje vodi do 2020.

Analiza iz ove Komunikacije upućuje na neujednačena iskustva s ciljevima i vodećim inicijativama strategije Europa 2020. EU je na putu ispunjivanja ili približavanja ispunjivanju ciljeva u području obrazovanja, klimatske i energetske politike, ali ne i u području zapošljavanja, istraživanja i razvoja i smanjenja siromaštva. No ciljevi EU-a omogućili su usredotočenost na dugoročne temeljne značajke koje su presudne za budućnost društva i gospodarstva EU-a. Prebacivanje tih ciljeva na nacionalnu razinu također je pridonijelo naglašavanju nekoliko neugodnih trendova – sve većih razlika među državama članicama s najboljim i najlošijim učinkom i rastućeg jaza među regijama diljem država članica i unutar njih. Krizom su istaknute i rastuće nejednakosti u raspodjeli bogatstva i dohotka. Iskustvo je pokazalo i da je aktivno zalaganje i sudjelovanje regija i gradova, koji su zaduženi za ispunjivanje ciljeva mnogih politika EU-a, imalo ključnu ulogu u postizanju ciljeva strategije Europa 2020. To su izazovi koje je potrebno svladati preispitivanjem i naknadnim usklađivanjem strategije.

²⁶

Svjetska banka, „Zlatni rast – obnova sjaja europskoga gospodarskog modela”, 2012.

Gospodarsko upravljanje EU-a koje se provodi godišnje putem europskog semestra znatno je ojačano posljednjih godina te je potencijalno snažan instrument za bavljenje prioritetima nakon krize, što će biti potrebno za postizanje ciljeva strategije Europa 2020. Ključne politike EU-a, kao što su višegodišnji financijski okvir 2014. – 2020. i njegovi razni programi, uvedene su kako bi se u obzir uzela iskustva utemeljena na europskom semestru i kako bi se pridonijelo postizanju ciljeva strategije Europa 2020., omogućujući osnovu na kojoj se može izgraditi buduća politika na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

U ovoj Komunikaciji Komisija je predstavila svoju analizu dosadašnjeg razvoja u okviru strategije Europa 2020. U mnogim je aspektima to razdoblje upotrijebljeno za postavljanje temelja za rezultate koje bi trebalo postići u narednim godinama. Komisija je također željela pokazati utjecaj krize na očekivane rezultate.

U ovoj fazi Komisija nije donijela političke zaključke niti izdala preporuke za politike. S obzirom na ogromne promjene kojima su uslijed krize podvrgnuti EU, države članice i regije, Komisija smatra da je potrebno pokrenuti savjetovanje svih dionika diljem EU-a o poukama koje se mogu izvući i glavnim čimbenicima koji bi trebali oblikovati sljedeće faze strategije EU-a za rast poslije krize. Komisija će provesti javno savjetovanje na temelju analize u ovoj Komunikaciji i poziva sve zainteresirane strane da iznesu svoja stajališta. Nakon savjetovanja Komisija će početkom 2015. iznijeti prijedloge za provođenje strategije.