



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.3.2014
COM(2014) 130 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**En genomgång av strategin Europa 2020
för smart, hållbar tillväxt för alla**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN
SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**En genomgång av strategin Europa 2020
för smart, hållbar tillväxt för alla**

INLEDNING¹

I början av 2010 lade kommissionen fram ett förslag till strategin Europa 2020 för smart, hållbar tillväxt för alla². Målet var att stärka EU:s konkurrenskraft och samtidigt bevara EU:s modell med en social marknadsekonomi och öka EU-ekonomins resurseffektivitet. När den presenterades var Europa 2020 ledande med att förespråka en tillväxt som inte bara gick ut på att öka BNP. I dag främjar många smart, hållbar tillväxt för alla som en förutsättning för ekonomisk utveckling.

Strategin Europa 2020 inleddes mot en bakgrund av lägre tillväxt och produktivitet än i många andra industriländer och snabbt förvärrade ekonomiska och sociala villkor på grund av den värsta globala finanskris som EU någonsin drabbats av. Strategin byggde på Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning som inleddes 2000, lades om 2005 och löpte till 2010. I grundmeddelandet sades det uttryckligen att den ”viktigaste prioriteringen på kort sikt är att ta oss ur krisen”, men för ”att bygga en hållbar framtid” måste EU ta itu med sina strukturproblem och ”lyfta blicken”. Målet var att ”komma stärkta ur krisen och omvandla EU till en smart och hållbar ekonomi för alla, med hög sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning”³.

Strategin utformades som ett partnerskap mellan EU och medlemsstaterna med en uppsättning mål inriktade på prioriteringarna om smart, hållbar tillväxt för alla och ett särskilt system för att nå målen. Det sattes upp fem överordnade mål för EU att nå senast 2020 inom sysselsättning, forskning och utveckling (FoU), klimatförändringar och energi, utbildning samt kampen mot fattigdom och social utestängning. Målen var inte tänkta att vara uttömmande utan exempel på den typ av dynamiska förändringar som strategin inriktades på.

För att påskynda framstegen på EU-nivå lade kommissionen fram sju flaggskeppsinitiativ⁴ med tillhörande arbetsprogram på områden som ansågs särskilt viktiga för tillväxten. Strategin har också fungerat som utgångspunkt för EU-insatser inom den inre marknaden, EU:s budgetram för 2014–2020 och EU:s politik för yttre åtgärder.

Vid en översyn av strategin Europa 2020 måste man ta hänsyn till de senaste årens finanskris och EU:s reaktion på den (se ruta 1). I takt med att krisen spreds och yttrade sig på nya sätt var det särskilt viktigt för EU att bryta den onda cirkeln med ökande statsskuld, smittsam finansiell instabilitet och låg eller till och med negativ tillväxt. Detta krävde både akutinsatser och genomgripande omdaningar, särskilt i euroområdet, i form av bl.a. nya lånemöjligheter för länder med finansiella problem, starkare regler om ekonomisk styrning och budgetpolitisk övervakning och tillsyn.

¹ Om inte annat sägs är källan till uppgifterna i detta meddelande EU:s statistikbyrå Eurostat, och medelvärden för EU avser EU-28.

² Kommissionens meddelande KOM(2010) 2020, 3.3.2010. Strategin och målen för den diskuterades i Europaparlamentet och fick stöd vid Europeiska rådets möten i mars och juni 2010. Mer information: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

³ KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

⁴ ”En digital agenda för Europa”, ”Innovationsunionen”, ”Unga på väg”, ”Ett resurseffektivt Europa”, ”Industripolitik för en globaliserad tid”, ”En agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen” samt ”Europeisk plattform mot fattigdom”.

Ruta 1. EU:s åtgärder mot finanskrisen 2008–2013

I november 2008 inledde kommissionen en europeisk ekonomisk återhämtningsplan för att öka investeringarna i infrastruktur och nyckelsektorer, och föreslog att medlemsstaterna skulle samordna sina nationella stimulansbudgetar. Paketet omfattade totalt ungefär 200 miljarder euro eller 1,5 % av BNP i EU. Reglerna om statligt stöd och om utnyttjande av EU-fonderna anpassades också för att göra det lättare att ta offentliga medel i anspråk.

Eftersom återhämtningen var kortvarig och i takt med att risken för en fullskalig statsskulds- och finanskris spreds fattades en rad beslut, bland andra följande:

- En krishanteringsmekanism inrättades för att minska risken för smittspridning och finansiell instabilitet mellan medlemsstaterna. I maj 2010 inrättades två tillfälliga krishanteringsmekanismer: Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) och Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF). Medlemsstaterna i euroområdet beslutade 2012 att inrätta en permanent krishanteringsmekanism och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) inrättades i oktober 2013 med resurser på 500 miljarder euro. Lån beviljades till länder med finansiella problem.
- EU inledde en vittsyftande och genomgripande reform av sitt finanssystem. EU skärpte tillsynen över finansmarknaderna genom att inrätta det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) bestående av de tre sektoriella EU-tillsynsmyndigheterna och en makrofinansiell tillsynsmyndighet, Europeiska systemrisknämnden (ESRB). Man tog också viktiga steg mot en bankunion, bl.a. en enda central mekanism för tillsyn över banker som träder i kraft i november 2014, och en överenskommelse för omstrukturering och avveckling av banker på fallrepet.
- Den ekonomiska styrningen i EU stärktes avsevärt genom att de olika formerna av ekonomisk och budgetpolitisk övervakning integrerades i den europeiska planeringsperioden för samordning av den ekonomiska politiken. Ett lagförslag lades fram 2011⁵ med ett nytt förfarande vid makroekonomiska obalanser för att förebygga och korrigera ekonomiska obalanser. Stabilitets- och tillväxtpakten förstärktes också. Kompletterande förordningar⁶ trädde i kraft i maj 2013, enligt vilka kommissionen bl.a. skulle granska euroländernas preliminära budgetar. I fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen har euroländerna och vissa andra medlemsstater åtagit sig att inarbeta stabilitets- och tillväxtpaktens grundläggande principer i sina nationella rättsordningar. I december 2013 godkände rådet en ny resultattavla över sysselsättning och sociala indikatorer, som integrerades i den gemensamma sysselsättningsrapporten.

En kris i den omfattning som skådats de senaste åren krävde ett omedelbart och starkt politiskt svar för att komplettera de mer långsiktiga målen i Europa 2020. Kommissionen anger i sina årliga tillväxtöversikter EU-omfattande prioriteringar för det kommande året, och lägger fram förslag på målinriktad lagstiftning och landsspecifika råd, och har på så sätt förordat en kombination av stabiliserande åtgärder inom finanssektorn, strategier för återhämtning, budgetkonsolidering och strukturreformer anpassade till nationella förhållanden och beroendet mellan EU-ländernas ekonomier.

⁵ EUT L 306, 23.11.2011.

⁶ EUT L 140, 27.5.2013.

För att övervaka och främja det nationella genomförandet av Europa 2020 uppmanades medlemsstaterna att sätta upp egna mål och ange detaljerade åtgärder i sina nationella reformprogram. Programmen ses över årligen på EU-nivå som en del av den europeiska planeringsterminen. Den europeiska planeringsterminen är tänkt som ett sätt att stärka den ekonomiska styrningen i EU. Den europeiska planeringsterminen inleddes för första gången i början av 2011, och den har nu etablerat sig som den nya årliga politiska cykeln för ekonomisk styrning och övervakning på EU-nivå (se nedan och bilaga 1). Eftersom verksamheten sker i partnerskap förekommer regelbunden dialog med Europaparlamentet och rådets olika konstellationer.

Nu, fyra år senare, är tanken med detta meddelande att gå igenom vad som hänt inom Europa 2020⁷. Europeiska rådet förväntas hålla en inledande diskussion vid sitt möte i mars 2014, varefter kommissionen kommer att inleda ett offentligt samråd för att inhämta alla berörda parter synpunkter som grund för utvecklingen av strategin för åren 2015–2020.

1. VAR STÅR EU EFTER FYRA ÅR?

Den europeiska ekonomin drabbades 2009 av det värsta slaget någonsin: BNP minskade med 4,5 %. Ett tillfälligt avbrott i den ekonomiska nedgången 2010 visade sig kortlivat, och försämringen fortsatte under 2011 och 2012. En gradvis återhämtning inleddes 2013 och förväntas fortsätta, så att den reala BNP i EU spås växa igen med 1,5 % under 2014 och 2,0 % under 2015⁸. Medelvärdet för EU döljer olika tillväxtprofiler och mycket olika förhållanden under krisen i de olika medlemsstaterna: några länder drabbades särskilt hårt medan andra klarade sig bättre.

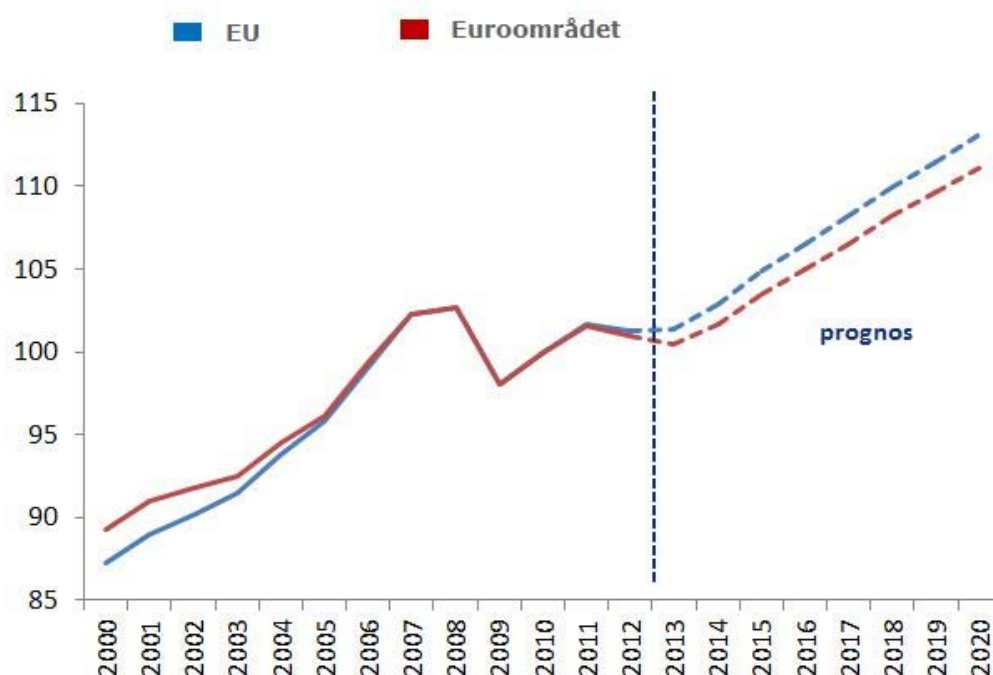
När strategin Europa 2020 presenterades 2010 var det fortfarande okänt hur omfattande och långvarig krisen skulle bli. Man tänkte sig olika scenarier för det kommande årtiondet, från hopp om återgång till en stark tillväxt, det mer sannolika scenariot om en trög återhämtning eller som värst risken för ett förlorat årtionde. Mycket berodde på EU:s förmåga att snabbt och starkt ta sig ur recessionen 2009⁹.

⁷ Mer information om målen för Europa 2020 och flaggskeppsinitiativen finns i bilagan.

⁸ De senaste, detaljerade uppgifterna finns i kommissionens ekonomiska vinterprognos 2014, European Economy 2/2014.

⁹ Se José Manuel Barroso's föredragning vid Europeiska rådets informella möte den 11 februari 2010: http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_en.htm#top

Diagram 1. BNP i EU och euroländerna 2000–2020 (index 2010 = 100)



Fyra år senare är det tydligt att den sannolika tillväxten i EU 2010–2020 ligger närmast den andra scenariot (dvs. omkring 1,3 % per år). Som diagram 1 visar förväntas ekonomin i EU nå samma nivå 2014 som den hade 2008, och förlusterna under recessionen har nu kompensats genom den pågående återhämtningen. Krisen får dock följder både på kort och lång sikt: den har redan åsamkat EU en välståndsförlust och även undergrävt dess potential för framtida tillväxt genom att sysselsättning, företag och know-how försvunnit.

Enligt de senaste prognoserna¹⁰ kan EU:s årliga BNP-tillväxt bli omkring 1,6 % för åren 2014–2020, jämfört med 2,3 % åren 2001–2007 (dvs. före krisen). Uttryckt i BNP per capita blir således den årliga tillväxten i EU omkring 0,9 % åren 2014–2020, jämfört med 1,8 % åren 2001–2007.

Ett första, avgörande steg i att utforma en tillväxtstrategi för EU efter krisen är att förstå krisens fulla omfattning och komma fram till en gemensam bild av var EU står i dag. Då är det också viktigt att ha i åtanke att en återgång till det föregående årtiondets tillväxtmodell vore inte bara orealistisk utan direkt skadlig: obalanserade statsbudgetar, fastighetsbubblor, ökande social ojämlikhet, bristande företagsamhet och innovation, illa fungerande finanssystem, ökande energiberoende, påfrestningar på naturresurser och miljö, snabbt ökande arbetslöshet, svaga utbildningssystem samt ineffektiv offentlig förvaltning var alla problem som kunde iakttas men aldrig löstes. De bidrog till kollapsen i delar av våra ekonomier när krisen slog till med full styrka.

¹⁰ Aktuella, detaljerade uppgifter finns i kommissionens ekonomiska vinterprognos 2014, European Economy 2/2014.

Förutom de viktiga BNP-uppgifterna är det också viktigt att granska och ibland återupptäcka de underliggande tendenserna och strukturomvandlingarna som är avgörande för EU:s förmåga att växa. Därför är det också så viktigt att förstå och stimulera de drivkrafter som styr utvecklingen mot målen för Europa 2020.

1.1. Krisens verkningar

Långsiktigt hållbara offentliga och privata finanser står på spel

Budgetunderskotten nådde 6,5 % av BNP i medeltal 2010 i EU och förväntas minska till 2,7 % under 2015¹¹. Det beror på de enorma ansträngningar som flera medlemsstater gjorde, särskilt 2011 och 2012, för att få tillbaka sina offentliga finanser på hållbar fot¹². På grund av anhopningen av skuld har dock statsskulderna ökat markant från 60 % i medeltal före krisen till 80 % under 2010, och enligt prognoserna kommer de att uppgå till 89,5 % under 2015¹³. Tillväxten förväntas återkomma och underskotten börja sjunka 2015, men bruttostatsskulderna kommer att förbli höga under den förutsägbara framtiden. Bättre offentlig utgiftspolitik och mer tonvikt på effektiva offentliga förvaltningar och skattesystem, bl.a. genom att beskatta arbetskraft mindre och beskatta konsumtion, fastigheter och föroreningar mer, kommer att bli allt viktigare för att trygga och forma framtidens europeiska modell för tillväxt och samhälle.

Den privata skuldsättningen, både hushållens och företagens, var också särskilt hög i vissa länder före krisen och har ökat ytterligare till följd av den. Minskad skuldsättning är något som många privata aktörer prioriterar. Det kan dock ha den negativa bieffekten att minska tillväxten under en lång tid framöver, särskilt mot en bakgrund av låg tillväxt och låg inflation.

Trots en viss stabilisering i finanssektorn förblir tillgången till finansiering begränsad i delar av EU

Läget på finansmarknaderna har överlag utvecklats lovande på sistone, men det har ännu inte spritt sig till den reala ekonomin och vissa problem kvarstår i finanssektorn. Efter 24 kvartal i rad av åtstramningar sedan 2008 började bankutlåningen under det första kvartalet 2014 till små och medelstora företag visa tecken på att lättas upp¹⁴. Svårigheterna med att få finansiering och lånekostnaderna kvarstår dock i många delar av EU och varierar mellan medlemsstaterna, vilket tyder på splittring av marknaden.

Ökande arbetslöshet och fattigdom

Arbetslösheten har ökat markant i EU på grund av krisen, från 7,1 % 2008 till en topp på 10,9 % 2013. Eftersom nettoskapande av jobb tenderar att släpa efter

¹¹ Aktuella, detaljerade uppgifter finns i kommissionens ekonomiska vinterprognos 2014, European Economy 2/2014.

¹² COM(2013) 800.

¹³ Aktuella, detaljerade uppgifter finns i kommissionens ekonomiska vinterprognos 2014, European Economy 2/2014.

¹⁴ Europeiska centralbanken, bankutlåningsöversikt januari 2014.

återhämtningen förväntas arbetslösheten avta långsamt inom den förutsebara framtiden (10,4 % under 2015¹⁵).

Problemet har grott in alltmer. Långtidsarbetslösheten, dvs. andelen av den aktiva befolkningen som varit arbetslösa i mer än ett år, ökade med 2,1 procentenheter från 2008 till 2012 (från 2,6 % till 4,7 %). Detta kan tyda på en ökad strukturell arbetslöshet, något som har långtgående följder för arbetskraften och ekonomins tillväxtpotential men även för den politiska och sociala sammanhållningen i EU i form av ökad fattigdom och social utestängning (se nedan).

Situationen varierar stort mellan länder och regioner: arbetslösheten spände från 5,0 % i Österrike till 27,6 % i Grekland under 2013. Alla åldersgrupper berörs, men läget är särskilt svårt för personer över 55 och för ungdomar: ungdomsarbetslösheten (andelen arbetslösa i åldrarna 15–24 år) nådde 23,3 % i medeltal i EU under 2013, och hela 59,2 % i Grekland och 55,7 % i Spanien. Ett annat allvarligt problem är den ökande andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar, som uppgick till 13,2 % under 2012.

Olika förhållanden i EU

Det rådde visserligen avsevärda skillnader inom EU även före krisen, men eftersom krisen slog till så hårt har en rad anhopade obalanser kommit fram i ljuset. Krisen har förstärkt en växande divergens mellan och ofta inom medlemsstaterna. Det är särskilt svårt att skilja mellan konjunkturbundna och strukturella tendenser i tider av extrem ekonomisk turbulens, och det finns en risk att flera av krisens effekter kommer att bli långvariga. En effekt är ett mer splittrat EU i fråga om ekonomiskt läge och ekonomiska prestanda. Splittringen framstår också tydligt vid genomgången av framstegen mot målen i Europa 2020.

1.2. Långsiktiga tendenser som påverkar tillväxten

Strategin Europa 2020 presenterades med en vision om de utmaningar på lång sikt som EU står inför. Vissa av utmaningarna har märkts väldigt tydligt under krisen, medan andra ibland satts på undantag då mer påträngande frågor legat högst upp på den politiska dagordningen. De flesta av de utmaningar som utpekades 2010 har inte försvunnit, och några av dem har till och med förvärrats.

Samhällsförändringar

Det europeiska samhället omdanas av inhemska och globala krafter, som alla måste anpassa sig till: nya livsstilar i städer och på landsbygden, nya konsumtions- och rörlighetsmönster, nya, mer växlande familjemönster, mer teknik i vardagen m.m. Särskilt två tendenser kommer att sätta ramarna för Europa 2020.

Den första är den åldrande befolkningen i EU, som skapar nya förutsättningar med både möjligheter och svårigheter. Åldrandet sker gradvis men är mycket påtagligt:

¹⁵ Aktuella, detaljerade uppgifter finns i kommissionens ekonomiska vinterprognos 2014, European Economy 2/2014.

medianåldern i EU, dvs. den ålder som delar in befolkningen i två lika stora halvor, ökade från 35,7 år 1992 till 41,5 år 2012 och kan nå 52,3 år 2050. Det antal människor i befolkningen i EU som är äldre än 65 tros fördubblas mellan 1990 och 2050.

Åldrandet får långtgående konsekvenser för EU:s samhälle och ekonomi. Nettoinvandring är och förblir nödvändig på grund av den demografiska utvecklingen. Nettoinvandringen har varit större än den naturliga folkökningen (differensen mellan födda och döda) sedan 1992, och står nu för två tredjedelar av den europeiska befolkningstillväxten. Den ekonomiska försörjningsbördan, förhållandet mellan antalet icke arbetande och antalet arbetande, förväntas öka från 1,32 under 2010 till 1,47 under 2030, där särskilt försörjningen av ålderspensionärer leder till aldrig tidigare skådade problem med att hålla pensionssystemen tillräckliga och finansiellt hållbara. Befolkningen i arbetsför ålder kommer att minska och kommer att i allt högre grad utgöras av äldre arbetstagare. Det begränsar EU:s tillväxtpotential, om inte EU kan få ut fler i arbete och se till att de arbetar mer produktivt och längre, mot bakgrund av den stigande medellivslängden och de allt fler förväntade friska levnadsåren.

För det andra har krisen lyft fram den länge debatterade frågan om effektiv och rättvis fördelning av det välstånd som tillväxten genererar. Visserligen har BNP och välstånd fortsatt att öka totalt, men ojämlikheten har ökat i Europa liksom i den övriga industrialiserade världen sedan mitten av 1980-talet. Inkomsterna är nu mycket ojämnt fördelade i EU: i medeltal tjänade de högst avlönade 20 procenten 5,1 gånger så mycket som de lägst avlönade 20 procenten under 2012. Den här kvoten varierade avsevärt i EU från 3,4 i Slovenien och 3,5 i Tjeckien till över 6,0 i Grekland, Rumänien, Lettland och Bulgarien och till hela 7,2 i Spanien. Krisen förväntas ha lett till en ökad ojämlikhet och torde ha minskat manöverutrymmet för de fördelningspolitiska systemen ännu mer. Frågan om fördelningspolitisk rättvisa gör det i sin tur svårare att ta itu med de problem som de europeiska ekonomierna står inför.

Globalisering och handel

EU är världens största exportör och handlare med varor. Det är också världens största tjänstehandlare, och där finns fortfarande stor tillväxtpotential. De närmaste 10–15 åren tros uppskattningsvis 90 % av den globala tillväxten uppstå utanför EU, så det ligger verkligheten i EU:s intresse att se till att EU-företagen förblir konkurrenskraftiga så att de kan ta sig in på nya marknader och utnyttja den här tillväxten.

Globaliseringen är inte bara en fråga om att underlätta handeln. Det handlar också om att länka samman globala värdekedjor och leverera varor, tjänster och teknik som inget enskilt land hade kunnat framställa på egen hand. Dessutom handlar det om att skapa förutsättningarna för ett balanserat partnerskap och utveckling i omvärlden, med början i EU:s grannskap.

EU:s konkurrensförmåga på världsmarknaden börjar på hemmaplan. EU drar stor nytta av sin integration i världsekonomin som bygger på dess inre marknad: för närvarande äger två tredjedelar av EU:s varuhandel rum inom EU:s gränser. De europeiska företagens framgångar på världsmarknaden beror således inte bara på

nationella fördelar utan genom gränsöverskridande värdekedjor även på medverkan av leverantörer i andra EU-länder som avsevärt bidrar till konkurrensförmågan. Dessutom visar underlaget att små och medelstora företag som är mer aktiva på världsmarknaden växer snabbare och är mer innovativa än företag som bara är aktiva på sina hemmamarknader.

Under krisen gynnades EU direkt av handeln som tillväxtlokomotiv, och kunde bevara en stark position på världsmarknaden. Under 2015 förväntas EU trots sitt stora beroende av energiimport nå upp till ett handelsöverskott på omkring 1,5 % av BNP (justerat för handeln inom EU), vilket kan jämföras med ett underskott på 0,5 % av BNP under 2010. Denna tendens beror också på att många medlemsstater nu lyckats återvinna konkurrenskraft och öka sin export.

Produktivitet och användning av informations- och kommunikationsteknik (IKT)

Den europeiska tillväxten har släpat efter tillväxten i andra industrialiserade ekonomier de senaste trettio åren, och mycket av denna eftersläpning beror på en svag produktivitetsutveckling. Euroområdet nådde 1980 upp till 90 % av den amerikanska BNP per capita, men är nu omkring 70 % och i flera euroländer mindre än 60 %¹⁶. Det anses allmänt att reformer av varu-, tjänste- och arbetsmarknaderna som är välavvägda och anpassade till ekonomins behov skulle kunna höja produktiviteten avsevärt. Fördelarna skulle vara större i de perifera länderna på grund av större utrymme för reformer men också på grund av positiva bieffekter från kärnländerna i euroområdet. Ett stärkt humankapital, bättre forskning och utbildningssystem och mer innovationsfrämjande är också avgörande för att öka produktiviteten. EU:s åldrande och krympande befolkning i arbetsför ålder gör det ännu viktigare att öka produktiviteten och därmed tillväxten.

Modern elektronisk kommunikation och internettjänster, t.ex. e-förvaltning, är viktiga branscher i sig men också viktiga hävstänger för tillväxt och produktivitet i ekonomin i stort. Lägre investeringar i och användning av informationsteknik i EU står för en stor del av skillnaden i arbetskraftens produktivitet mellan EU och USA. EU:s investeringar i modern kommunikationsinfrastruktur är också lägre än i de viktigaste konkurrentländerna, särskilt i fråga om mobil telefoni. Den genomsnittliga mobildatahastigheten i EU är hälften av den i USA¹⁷, och EU har bara 6 % av världens 4G-mobilabonnemang. I Sydkorea har 58 % av hushållen fiber hemma, mot bara 5 % i EU. Av de europeiska hushållen har 54 % tillgång till nästa generations nät med 30 Mb/s. I den nya dataekonomin lyser de europeiska företagen med sin frånvaro i värdekedjan.

Påfrestningar på naturresurser och miljö

Under nittonhundratalet tolvdubblade världen sin förbrukning av fossila bränslen, och utvann 34 gånger mer materiella resurser. I dagens EU förbrukar varje person 15 ton material per år och alstrar 5 ton avfall, varav hälften hamnar på en deponi. Företagen står inför dyrare råvaror, energi och mineraler, och låg försörjningstrygghet och fluktuerande priser skadar ekonomin. Källor till mineraler, metaller och energi samt

¹⁶ Internationella valutafonden, *Jobs and Growth: supporting European Recovery*, 2014.

¹⁷ *The state of the Internet*, Akamai (4:e kvartalet 2012), Cisco VNI Mobile forecast (2013).

bestånd av fisk, virke, jordbruksmark, ren luft, biomassa och biologisk mångfald står under påfrestningar, liksom klimatets stabilitet. Efterfrågan på livsmedel, foder och fibrer kan öka med 70 % till 2050, men 60 % av världens viktiga ekosystem som frambringar dessa resurser har redan försämrats eller används redan på ett ohållbart sätt¹⁸. Vattenkvalitet och luftföroreningar är fortfarande problem i många delar av Europa. Ohållbar markanvändning förbrukar den odlingsbara marken, markförsämringen fortsätter och grön infrastruktur används inte på bästa sätt. Dessutom hotar det ohållbara utnyttjandet av haven de marina ekosystemens känsliga jämvikt och påverkar bl.a. fiske och turism.

Våra ekonomiska system uppmuntrar fortfarande till ineffektiv resursanvändning genom att vissa resurser tilldelas ett pris som är lägre än den sanna kostnaden. Enligt World Business Council for Sustainable Development måste resurseffektiviteten fram till 2050 öka med uppskattningsvis 4–10 gånger, och man måste göra framsteg redan före 2020. Att främja en effektivare resursanvändning är en god affär och bidrar till ökad konkurrenskraft och lönsamhet. Det kan också öka sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten: under krisen var insatser för ökad energieffektivitet i bostäder särskilt bra på att öka den lokala efterfrågan på arbetskraft och skapa långsiktiga ekonomiska besparingar.

1.3. Uppfyllelse av målen för Europa 2020

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att måluppfyllelsen för Europa 2020 är blandad (se bilaga 2). Krisen har naturligtvis påverkat läget, särskilt i fråga om sysselsättning och fattigdom, och hindrat framstegen mot andra mål, med undantag för att den lett till minskade utsläpp av växthusgaser. Krisen har förvärrat skillnaderna mellan medlemsstaternas resultat på flera områden, t.ex. sysselsättning och FoU. Framstegen har också påverkats av de olika politiska insatserna i EU.

Trots krisen har mer positiva strukturella tendenser kunnat konstateras, t.ex. i fråga om utbildningsnivå, en hållbarare energimix och en koldioxidsnålare ekonomi. Sysselsättningens relativa motståndskraft mot krisen i flera länder tillsammans med framstegen dessförinnan kan också tolkas som ett tecken på att marknaderna presterar bättre nu än tidigare.

Nedan redovisas utvecklingen med avseende på de fem målen.

Öka sysselsättningen i befolkningen i åldrarna 20–64 till minst 75 %

Sysselsättningen i EU var 68,4 % under 2012, vilket kan jämföras med 68,5 % under 2010 och 70,3 % rekordåret 2008. Om den följer den senaste tidens tendenser förväntas den öka till omkring 72 % under 2020. Om samtidigt nationella mål uppfylls kommer den upp till 74 %, alldeles under målet för 2020.

De nationella resultaten är mycket olika: Sverige och Tyskland har hög sysselsättning och närmar sig sina nationella mål, medan Spanien, Grekland, Bulgarien och Ungern ligger längst ifrån dem. De flesta länder som ligger bra till i fråga om sysselsättningen

¹⁸ KOM(2011) 571.

har gjort betydande framsteg sedan 2000. Allvarliga minskningar av sysselsättningen 2000–2012 har däremot drabbat de flesta medlemsstater som i dag har den lägsta sysselsättningen. Läget varierar också stort mellan regionerna, vilket tyder på felmatchningar och begränsad geografisk rörlighet inom EU. Under krisen har dock många medlemsstater börjat reformera sina arbetsmarknader, och det kommer att göra arbetsmarknaderna tåligare i framtiden, även om det kan ta tid innan reformerna märks i praktiken.

Omkring 16 miljoner fler sysselsatta skulle behövas för att nå målet på 75 %. Många unga välutbildade människor finns tillgängliga för arbete, men trots det förutsätter målet även att man utnyttjar en potentiell arbetskraft som främst består av kvinnor, äldre och hittills icke yrkesarbetande vuxna, inbegripet migranter. De sistnämnda två grupperna tenderar att ha lägre utbildning än arbetskraften i stort. Det innebär att det kan bli svårare att få ut dem på arbetsmarknaden, men också att det är sannolikt att de hamnar i den mindre väl utbildade delen av arbetskraften trots att allt tyder på att arbetsmarknaden i framtiden främst kommer att efterfråga högutbildad arbetskraft. Aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser i kombination med strategier för livslångt lärande och en heltäckande integrationspolitik är därför fortfarande en förutsättning för att nå sysselsättningsmålen.

Öka offentliga och privata FoU-investeringar till sammanlagt 3 % av BNP

Nivån låg på 2,06 % under 2012 och framstegen har varit begränsade, varför det är osannolikt att målet på 3 % till 2020 kommer att uppfyllas. Investeringarna i FoU spås öka till 2,2 % fram till 2020. Om medlemsstaterna uppfyller sina nationella mål kan andelen bli 2,6 %.

Sedan 2000 har de flesta medlemsstaterna ökat nivån på offentliga och privata investeringar i FoU (med undantag för bl.a. Kroatien, Luxemburg, Förenade kungariket och Sverige). Estland ökade mest 2000–2012 och ligger för närvarande över genomsnittet för EU på området.

Minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 % jämfört med 1990, öka andelen förnybar energi i slutförbrukningen av energi till 20 % och öka energieffektiviteten med 20 %

De här målen kan i stort sett nås 2020 och framstegen märks redan nu:

- EU hade redan 2012 minskat utsläppen av växthusgaser med 18 %. Den gällande klimat- och energipolitiken har gett resultat, men krisen har också avsevärt bidragit till minskade utsläpp. Trots den pågående återhämtningen och tack vare strukturella förbättringar förväntas ytterligare framsteg fram till 2020 som kan minska utsläppen av växthusgaser till 24 % jämfört med 1990, dvs. mer än målet¹⁹. Enligt nationella prognoser är dock befintliga politiska insatser otillräckliga i 13 medlemsstater för att nå de nationella målen till 2020.

¹⁹

I januari 2014 lade kommissionen fram en ny energi- och klimatpolitisk ram för tiden fram till 2030. Målen är bl.a. minskade utsläpp av växthusgaser med 40 % jämfört med 1990, ett

- Andelen förnybar energi ökade från 7,5 % under 2000²⁰ till 14,4 % under 2012²¹. Målet på en andel på 20 % fram till 2020 verkar uppnåeligt och kan överskridas (omkring 21 %). Framstegen innebär att EU är världsledande i fråga om globala investeringar i förnybar energi. Exempelvis hade EU 44 % av världens totala förnybara el installerad (utom vattenkraft) i slutet av 2012.
- Den primära energiförbrukningen sjönk med omkring 8 % mellan toppåret 2006 och 2012. En minskning på ytterligare 6,3 % skulle krävas för att nå målet 2020. En stor del av den minskade förbrukningen beror på den ekonomiska nedgången, så en återhämtning kan hindra framsteg mot detta mål. Det sker dock även en strukturomställning: EU-ekonomins energiintensitet minskade med 24 % från 1995 till 2011 samtidigt som industrin förbättrade sin effektivitet med omkring 30 %.

Bortsett från krisens verkan på kort sikt håller EU stadigt på att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och ökade utsläpp av växthusgaser: åren 1990–2012 växte BNP i EU med 45 % medan utsläppen minskade med 18 %.

Minska andelen elever som lämnar skolan i förtid till mindre än 10 % och öka andelen av befolkningen i åldrarna 30–34 med högskoleexamen till minst 40 %

Dessa mål kan i stort sett nås 2020:

- Andelen skolavhoppare har minskat från 15,7 % under 2005 till 12,7 % under 2012, och hälften av medlemsstaterna har redan nått eller står i begrepp att nå sina mål. En del av den här förbättringen kan visserligen beror på en kärvare arbetsmarknad, men det finns också tecken som tyder på strukturella förbättringar, och tendensen spås fortsätta om än i långsammare takt.
- Andelen ungdomar med högskoleexamen ökade från 27,9 % under 2005 till 35,7 % under 2012. Andelen varierar visserligen mellan länderna, men tendensen betraktas även som strukturell och målet för 2020 förväntas kunna uppnås.

Minst 20 miljoner människor ska lyftas ur risken för fattigdom och social utestängning

Antalet människor som löper risk att drabbas av fattigdom och social utestängning i EU (dvs. de som riskerar att drabbas av ekonomisk fattigdom, lider av materiell fattigdom eller bor i arbetslösa hushåll) ökade från 114 miljoner 2009²² till 124 miljoner 2012.

EU har alltså glidit längre från målet, dvs. 96,4 miljoner fattiga 2020, och det finns inget som tyder på snabba förbättringar på det här området då antalet som riskerar att drabbas av fattigdom kan förbli nära 100 miljoner 2020. Läget är särskilt allvarligt i

bindande mål för hela EU om en andel förnybar energi på minst 27 % samt ambitiösa satsningar på energieffektivitet, COM(2014)15.

²⁰ Undersökning beställd av Europeiska kommissionen.

²¹ Euroserver.

²² Uppgifterna avser EU-27.

vissa medlemsstater och har förvärrats av ökad allvarlig materiell fattigdom och ökad andel arbetslösa hushåll. Krisen har visat att ändamålsenliga system för social trygghet behövs.

2. HAR EUROPA 2020 FUNGERAT?

Huruvida och hur mycket Europa 2020 har bidragit till de ovan redovisade tendenserna kan diskuteras. Det offentliga samråd som planeras senare i år blir viktigt för att samla in underlag till översynen av strategin. Man kan dock redan nu dra några preliminära slutsatser om strategin i stort.

2.1. Vad mål tjänar till

De fem huvudmål som sattes upp 2010 var avsedda som långtgående men uppnåeliga politiska mål för EU. Indikatorerna är också viktiga för att belysa tendenser i medlemsstaterna. Förutom det kvantifierbara bidrar de också till att ändra den europeiska tillväxtmodellens egenskaper och väsen. Som framgår av det ovanstående har framstegen hittills varit blandade.

Användningen av mål och indikatorer diskuteras regelbundet på EU-nivå. Den har också uppmärksammats särskilt på sistone i samband med förstärkningen av EU:s ekonomiska styrning och fördjupandet av den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Kommissionen har lagt fram rapporter om de många olika indikatorer som finns tillgängliga och används på EU-nivå.

Huvudmålen för Europa 2020 har ett antal inneboende begränsningar:

- Målen är inte uttömmande. Det finns många kvantifierade mål och indikatorer på EU-nivå för att övervaka resultat över tid, mellan länder och på olika politikområden. Några av de mest uppmärksammade indikatorerna är de som används för bedömning av de offentliga finanserna inom stabilitets- och tillväxtpakten. En ny resultattavla har också tagits fram för att bidra till att förebygga och rätta till makroekonomiska obalanser som ett led i EU:s nya förfarande för makroekonomiska obalanser, tillsammans med den nya resultattavlan för sysselsättnings- och socialpolitiska indikatorer. Det finns andra mål på flera politikområden, ofta beslutade av olika rådskonstellationer, exempelvis målet för bredbandstäckning inom flaggskeppsinitiativet ”En digital agenda för Europa”. Det finns alltså en tendens att vilja lägga till eller byta ut indikatorer med tiden, men problemet är i likhet med hur det var för Lissabonstrategin att undvika att sprida prioriteringarna och hålla kvar fokuseringen på väsentligheterna.
- Målen är politiskt bindande. Till skillnad från stabilitets- och tillväxtpakten eller det nya EU-förfarandet för makroekonomiska obalanser, där referensvärden och mål är juridiskt bindande med sanktioner, är målen för Europa 2020 väsentligen politiska. Det finns dock två nämnvärda undantag: målen för minskade utsläpp av växthusgaser och för användning av förnybar

energi, som har en rättsligt bindande grund på EU-nivå med mål som ska nås nationellt senast 2020. Målens politiska karaktär återspeglar den ledande roll som de nationella regeringarna förväntas ta i strategin, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Det har exempelvis visat sig svårt att enas om utbildningsmål på EU-nivå, och medlemsstaterna kunde inte enas om en enda indikator för att minska antalet personer som löper risk att drabbas av fattigdom, varför en indikator bestående av tre komponenter används gemensamt.

- Det behövs fortfarande en kvalitativ bedömning. Varje mål har sina begränsningar. FoU-målet är i princip ett insatsmål, där mängden offentliga och privata utgifter mäts. Därför efterlyste Europeiska rådet en kompletterande indikator som mäter innovationsresultat, och kommissionen håller på att ta fram den²³. På samma sätt säger inte målen för sysselsättning och utbildning särskilt mycket om kvaliteten på jobben eller om nivån eller lämpligheten hos färdigheterna. Medelvärden på EU-nivå döljer dessutom ofta mycket betydande skillnader i fråga om ålder, kön eller region. Kompletterande indikatorer, mer specifika analyser samt kvalitativ information är alltså viktigt för att tolka målen och läget i medlemsstaterna. Det måste också has i åtanke att några mål, t.ex. utbildningsmålen, ligger mer under det offentligas kontroll, medan andra, t.ex. sysselsättning och FoU-utgifter, beror på vidare ekonomiska tendenser.

Huvudmålen har dock flera uppenbara fördelar:

- Målen illustrerar de dynamiska förändringar som Europa 2020 främjar. Även om det inte råder någon brist på indikatorer i EU har den här uppsättningen mål gjort det möjligt att fokusera på strategins modell med tre delar: smart tillväxt, hållbar tillväxt och tillväxt för alla. I det avseendet är målen ett uttryck för den ledning på längre sikt som krävs för att bevara EU:s framtidstro och tjäna som ledstjärnor för politiken. Målen är dessutom nära förbundna med varandra och förstärker varandra, så att framsteg på en front föder framsteg på andra.
- Målen fungerar som ankare för politiken. Som framgår av bilagan har medlemsstaterna omsatt EU-målen i egna nationella mål. Tack vare de målen kan man göra en öppen korsjämförelse mellan områden och länder, även om uppmärksamhet och ambitionsnivå varierar mellan länderna. Exempelvis har några länder (Belgien, Tjeckien, Tyskland, Spanien, Frankrike och Litauen) förutom det allmänna sysselsättningsmålet satt upp nationella mål efter kön, så att det alltså finns sysselsättningsmål för kvinnor. De nationella målen är dock sammanlagt inte tillräckligt ambitiösa för att nå EU-målen. De bidrar också till mätningar och diskussioner av framstegen på EU-nivå. De har t.ex. redan haft stor betydelse för analyserna i de landsspecifika rekommendationerna och i diskussionen om prioriteringar för planeringen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna 2014–2020 (se nedan).

²³

COM(2013) 624.

- Målen är mycket lätta att bevaka. Fakta och siffror om målen och om en rad därtill hörande indikatorer är lätta att få tag på hos EU:s statistikbyrå Eurostat. Erfarenheterna från andra internationella institutioner, t.ex. OECD och dess arbete om livskvalitet, PISA-undersökningarna av skolan och Världsbankens undersökningar av hur lätt det är att göra affärer, visar också att fokuserade analyser är effektiva kommunikationsverktyg.

Målen är inga självändamål. Med deras begränsningar i åtanke kan det dock sägas att huvudmålen för Europa 2020 bidrar till att mäta och styra strategins olika delar, och därigenom vägleda den politiska medvetenheten och fokuseringen både nationellt och på EU-nivå.

2.2. Flaggskeppsinitiativ och EU-insatser

Flaggskeppsinitiativen som lades fram 2010 var arbetsprogram i miniatyr för strategins viktigaste delar. De innehåller en rad åtgärder på EU-nivå och nationell nivå uppdelade efter område (se bilaga 3). De flesta av initiativen som var med från början har nu lagts fram av kommissionen, och många av dem har antagits, men det är för tidigt för att säga något om uppföljningen av dem eller deras inverkan.

De mest betydelsefulla politiska åtgärderna och lagstiftningsåtgärderna på EU-nivå har lagts fram av kommissionen som ett led i dess årliga arbetsprogram och behandlats av de andra EU-institutionerna, så en viss tid behövdes för att anta och genomföra dem. Andra icke bindande initiativ, ibland EU-finansierade, har också tagits fram, ofta i samarbete med ministerier och berörda parter på respektive områden, och kan ha haft mer omedelbara effekter i praktiken. Under samrådet kommer kommissionen att samla in belägg för deras inverkan.

Förutom att katalysera åtgärder på EU-nivå har flaggskeppsinitiativen lett till en del resultat:

- De har bidragit till att sprida erfarenheter och ämneskunskaper på EU-nivå genom bl.a. nätverk och evidensinsamling. Exempelvis har en särskild övervakning tagits fram för att bedöma medlemsstaternas genomförande av det europeiska området för forskning. Andra exempel är Digital Assembly för berörda parter på IT-området, den årliga resultattavlan för den digitala agendan och en ökad inriktning på industriell konkurrenskraft på flera områden.
- De har ibland fungerat vägledande för användningen av EU-medel under perioden 2007–2013 och tjänat som grund för utformningen av EU-fonderna 2014–2020. Ett exempel på det är att kommissionen i januari 2012 lanserade ungdomsätgärdsteam för att hjälpa de medlemsstater som drabbats hårdast av ungdomsarbetslösheten att använda EU-medel för att motverka den. Andra exempel är det nya, integrerade upplägget på programmet Erasmus+ och det nya programmet Horisont 2020 (EU:s forsknings- och innovationsprogram) som satsar på vetenskaplig spetskompetens, industriellt ledarskap och samhällsutmaningar, så att det kompletterar målen för innovationspartnerskapen i flaggskeppsinitiativen. Dessutom har medel från Europeiska

regionala utvecklingsfonden anslagits särskilt för investeringar i koldioxidsnål teknik.

- Flera av dem har lett till eller inspirerat politiska åtgärder på regional eller nationell nivå i medlemsstaterna för att komplettera EU-initiativen, bl.a. inom den digitala ekonomin och forskning och innovation. Strategier för smart specialisering på nationell och regional nivå bidrar till lokal tillväxt. Dessutom har mer än 20 medlemsstater, och ett antal regioner, startat program för den digitala agendan.

Förutom flaggskeppsinitiativen har mål och medel för Europa 2020 främjats på tre av EU:s politikområden:

- Den inre marknaden i EU, med mer än 500 miljoner konsumenter, är och förblir EU:s viktigaste tillväxtfaktor, och nya åtgärder har vidtagits för att utnyttja mer av dess potential. I inre marknadsakterna I och II förtecknades 24 åtgärder inom bl.a. den digitala ekonomin, energi, transporter, offentlig upphandling och konsumentskydd som snart kommer att antas av lagstiftaren. En lägesrapport om integrationen läggs fram varje år för att övervaka framstegen och ange områden där insatser kan göras. Konkurrenspolitiken verkar också till stöd för målen för den inre marknaden. Strategiska överväganden och samråd har inletts på områden som långsiktig finansiering av ekonomin.
- Även om EU-budgeten bara uppgår till omkring 1 % av BNP i EU kan den fungera som en viktig katalysator för tillväxt. EU:s nya budgetram 2014–2020 är anpassad till prioriteringarna för Europa 2020, vilket framgår av omläggningen av EU-programmen och valet av prioriteringar för tilldelning av EU-medel i medlemsstaterna, bl.a. i fråga om villkoren för EU-stöd.
- EU:s yttre insatser kan vara en viktig källa till tillväxt och jobb, även om det finns utrymme att förbättra kopplingarna mellan EU:s inre och yttre agenda och se till att EU talar med en röst. Handel har blivit en viktig faktor för tillväxt och jobb på grund av omvärldens efterfrågan och EU-agendans breda omfattning. Förhandlingar med USA och Japan ska förhoppningsvis leda till långtgående avtal och stora ekonomiska vinster. På områden som utvecklingspolitik, internationella standarder, förebyggande av naturkatastrofer och bekämpning av klimatförändringar är och förblir EU en mycket aktiv partner på världsscenen och för fram sina mål, värderingar och intressen.

2.3. Den europeiska planeringsterminen

Sedan strategin Europa 2020 antogs har EU:s ekonomiska styrning byggts ut avsevärt (se ruta 1). Den europeiska planeringsterminen har blivit viktig för att få till reformer på planet mellan nationell nivå och EU-nivå, så att EU och EU-länderna samordnar sin ekonomiska politik och sina satsningar på mer tillväxt och jobb.

Stegen i den europeiska planeringsterminen visas i bilaga 1: processen inleds varje år med kommissionens årliga tillväxtöversikt, med prioriteringar för EU, och de utgör underlag för medlemsstaternas diskussioner inför Europeiska rådets vårmöte och för medlemsstaternas nationella reformprogram och stabilitets- eller konvergensprogram som läggs fram i april. Kommissionens bedömning av programmen lämnas i landsspecifika rekommendationer som sedan behandlas av rådet och Europeiska rådet. Europaparlamentet är också delaktigt i processen, bl.a. genom parlamentsveckan i början av januari då man debatterar övergripande prioriteringar och genom regelbundna ekonomiska dialoger med viktiga aktörer på EU-nivå och nationellt. Arbetsmarknadens parter deltar också mer aktivt i planeringsterminen²⁴.

Målen för Europa 2020 diskuteras som ett led i planeringsterminen och ingår i de olika stegen: de vägleder valet av prioriteringar i den årliga tillväxtöversikten, de är en del av den analys som ligger till grund för de årliga landsspecifika rekommendationerna, och medlemsstaterna uppmanas att rapportera om framstegen mot målen i sina nationella program.

Några resultat kan märkas redan nu:

- Den europeiska planeringsterminen är en trovärdig ram för politiken, i det att de årliga landsspecifika rekommendationerna börjar ge resultat i form av politiska reformer, som framgår av tillväxtöversikten 2014²⁵. Kombinationen av EU-prioriteringar och landsspecifika rekommendationer är en förutsättning för att beakta varje enskild medlemsstats förhållanden. Gemensamma mål kan visserligen staka ut riktningen och underlätta framsteg mot gemensamma reformer och modernisering, men EU tillhandahåller inte några patenlösningar utan anpassar sin vägledning till varje medlemsstat och till förändrade omständigheter.
- Den europeiska planeringsterminen tillhandahåller integrerad övervakning och bidrar till att sammanjämka näringspolitiska och budgetpolitiska prioriteringar. Med andra ord visar den hur viktigt det är att uppnå och bevara sunda offentliga finanser och ta vara på ekonomiernas tillväxtpotential, med beaktande av överväganden på EU-nivå och landsnivå.
- Planeringsterminen har bidragit till utökade kontakter mellan EU och medlemsstaterna och medlemsstaterna emellan, så att EU håller ihop. Tidplanen och rutinerna i planeringsterminen har förfinats och håller nu på att stabiliseras. Planeringsterminen möjliggör föregripande diskussioner på EU-nivå innan problemen framträder eller blir allvarliga (före nationella diskussioner) och regelbunden bevakning av framstegen (med vägledning och eventuellt sanktioner om korrekationer behövs).
- Analys- och övervakningskapaciteten har byggts ut på EU-nivå. EU:s nya ekonomiska styrning bygger på en starkare, mer integrerad evidensbas för

²⁴ COM(2013) 690, *Att stärka den ekonomiska och monetära unionens sociala dimension*, 2.10.2013.

²⁵ COM(2013) 800.

genomförandet, där gemensamma analytiska ramar, indikatorer och utvärderingar används bättre. Erfarenheterna från länder i de makroekonomiska justeringsprogrammen, som alltså står utanför den formella planeringsterminen, är ett extremfall som trots allt är ett viktigt test: kommissionen och många medlemsstater har blivit tvungna att ta omfattande resurser i anspråk, även i praktiken, för att ge direkt, konkret stöd till de medlemsstaterna i form av politisk rådgivning och tekniskt stöd på förvaltningsnivå. Detta är ett exempel på omfattningen av den gemensamma expertis som kan sättas in i EU.

- Några idéer diskuteras fortfarande för att komplettera EMU:s uppbyggnad, t.ex. en mekanism för att underlätta förhandssamordningen av omfattande politiska reformplaner som i betydande grad kan inverka på andra medlemsstater och idéer om avtal och solidaritetsmekanismer (dvs. finansiella incitament).

Några svårigheter och begränsningar har också redan visat sig:

- Behovet att omedelbart hantera krisen gjorde det ibland svårt att förena kortsiktiga nödlägen med behov på längre sikt. Det ligger i de landsspecifika rekommendationernas natur att de inriktas på valda områden och har konkreta åtgärder som ska vidtas inom ett år, och det är givet att allt inte kan göras genast. Samtidigt måste åtgärderna styras av en tydlig vision om vart de ska leda på längre sikt. I flera fall betonas i 2013 års landsspecifika rekommendationer att man måste ha kvar vissa tillväxtbefrämjande utgifter utan att göra avkall på budgetmålen. I takt med att EU återhämtar sig från krisen borde prioriteringarna kunna röra sig bort från den omedelbara krishanteringen.
- För att få avsedd verkan är planeringsterminen inte bara beroende av alla medlemsstaters beslutsamhet att genomföra dess rekommendationer utan också på EU:s samlade förmåga att behandla frågorna som en gemensam angelägenhet och upprätthålla en stark multilateral övervakning. Här kan de olika aktörernas roller förtydligas och stärkas mer. Exempelvis har de olika rådskonstellationerna stärkt den gemensamma granskningen och den multilaterala övervakningen.
- Medvetenhet och ansvarskänsla hos alla inblandade, regeringar, parlament, regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter m.m., är en förutsättning för framgång. I många medlemsstater finns det fortfarande utrymme att göra de olika berörda parterna mer delaktiga i strategins genomförande. Här bör de nationella reformprogrammets roll omprövas. På EU-nivå har Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén varit särskilt aktiva genom övervakning av genomförandet av Europa 2020 och genom åtgärder i medlemsstaterna, även på regional och lokal nivå som ett uttryck för EU:s styrning på flera nivåer. Kommissionen har också byggt ut sina representationskontor för att förbättra kontakterna med myndigheter och berörda parter i medlemsstaterna.

- Att det finns en massa olika förfaranden, dokument och rättsliga etapper på EU-nivå riskerar att överbelasta processen och göra den svårbegriplig. Ändringar av tidplanen kan också göra att vissa aktörer inte känner sig delaktiga. Det viktiga under de kommande åren är alltså att stärka den institutionella och administrativa grunden för planeringsterminen och samtidigt se till att den förblir en politiskt driven och fokuserad process, inte en byråkratisk.

Det är därför ett lämpligt tillfälle att se över den europeiska planeringsterminen i samband med översynen av Europa 2020 i år.

SLUTSATSER

Anledningarna till att ha strategin Europa 2020 är lika påträngande 2014 som de var 2010.

Under flera decennier har EU varit synonymt med djupare ekonomisk integration, som lett till växande flöden av varor, tjänster, arbetskraft och pengar inom EU. Det har drivit på konvergensen i fråga om inkomst och levnadsstandard mellan länderna, och har beskrivits som att EU är en världsunik ”konvergensmaskin”²⁶. Den här konvergensen har dock avstannat och till och med gått bakåt i vissa delar av EU, till följd av anhopade obalanser och krisens härjningar.

När EU nu är på väg ut ur den värsta ekonomiska krisen på en generation behöver EU stärka sin strategi för smart, hållbar tillväxt för alla, så att man kan svara mot medborgarnas förväntningar och bevara sin ställning i världen. Nu är det dags att se över strategin så att rätt politiska prioriteringar kan sättas upp för EU under den andra halvan av 2010-talet.

Bedömningen i detta meddelande visar att erfarenheterna av målen och flaggskeppsinitiativen i Europa 2020 har varit blandade. EU är på god väg att helt eller nästan nå sina mål för utbildning, klimat och energi men inte för sysselsättning, forskning och utveckling och fattigdomsminskning. Att ha mål på EU-nivå har dock underlättat fokuseringen på det långsiktiga och på de grundläggande faktorer som har stor betydelse för EU:s samhälle och ekonomi i framtiden. Att omsätta de här målen i nationella mål har också bidragit till att belysa flera oroande tendenser: en vidgande klyfta mellan de bäst och sämst presterande medlemsstaterna och ökande skillnader mellan regionerna inom och mellan medlemsstaterna. Krisen har också satt fokus på en allt ojämlikare fördelning av förmögenhet och inkomst. Erfarenheten har visat att regionernas och kommunernas engagemang har stor betydelse för Europa 2020-målen, eftersom de svarar för att genomföra stora delar av EU:s strategier. Detta är utmaningar som måste bemötas i översynen och alla eventuella ändringar av strategin.

EU:s ekonomiska styrning, som sköts genom den europeiska planeringsterminen varje år, har förstärkts avsevärt på sistone och kan vara ett kraftfullt redskap för de prioriteringar som krävs efter krisen för att nå målen i Europa 2020. Viktiga politiska

²⁶

Världsbanken, *Golden growth – restoring the lustre of the European economic model*, 2012.

EU-initiativ, som budgetramen 2014–2020 och de program som hör till den, har utformats för att bygga på lärdomarna av den europeiska planeringsterminen och bidra till att nå målen för Europa 2020, och de är den grund på vilken framtidens politik kan byggas, både på EU-nivå och nationellt.

I det här meddelandet lägger kommissionen fram sin bedömning av vad som hänt inom Europa 2020 hittills. På många sätt har de här åren använts för att bereda vägen för resultat som borde visa sig de närmaste åren. Kommissionen vill också visa hur krisen påverkat de förväntade resultaten.

Kommissionen har ännu inte dragit några slutsatser om politiken och rekommenderar inga politiska insatser i detta skede. Med tanke på de oerhörda förändringar som EU och dess medlemsstater, regioner och kommuner genomgått på grund av krisen anser kommissionen att det behövs ett EU-omfattande samråd med alla berörda parter om lärdomarna av krisen och de viktigaste faktorer som bör forma nästa steg i EU:s tillväxtstrategi efter krisen. Kommissionen kommer att hålla ett offentligt samråd, med utgångspunkt i bedömningen i detta meddelande, där alla berörda parter uppmanas lämna sina synpunkter. Efter samrådet kommer kommissionen att lägga fram förslag för hur strategin kan fortsätta i början av 2015.